

CONTRIBUCION DOCTRINAL Y POLITICA DE MANUEL GIMENEZ FERNANDEZ EN EL MODERNO DERECHO ELECTORAL ESPAÑOL

Por JOSE CALVO GONZALEZ

«¡Si consiguiéramos hacer un puente! Pero a veces, una pregunta: si las orillas quieren y si no prefieren el abismo que las separa. Paciencia y a trabajar» (Carta de Salvador de Madariaga a Manuel Giménez Fernández, abril de 1935).

SUMARIO

A MODO DE PLANTEAMIENTO.—PARTE 1.ª: 1. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ Y LA MODERNIZACIÓN DEL DERECHO ELECTORAL EN ESPAÑA: 1.1 *Ocasión*, 1.2 *Contenido*, 1.3 *Actualidad*.—PARTE 2.ª: 2. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ Y LA DEFENSA DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA REPÚBLICA: 2.1 *Ley Electoral y Constituyentes*: a) Legislación electoral pre-constitucional en la convocatoria y celebración de elecciones a Cortes Constituyentes, b) *Discusión de la Ley Electoral y sistema de representación proporcional en las Cortes Constituyentes durante los debates del proyecto constitucional*, c) *Discusión en las Cortes Constituyentes del proyecto de Reforma Electoral*, 2.2 *Ley Electoral y sistema de representación de 27 de julio de 1933*, 2.3 *El proyecto de Reforma de la Ley Electoral en 1935*: a) *Voto particular de Giménez Fernández al proyecto Samper de julio de 1934*, b) *Perfiles e incidencias sociopolíticas del proyecto de Reforma de la Ley Electoral, Enero-diciembre de 1935*.

A MODO DE PLANTEAMIENTO

Apoyados en el marco de la experiencia histórica a que nuestro análisis se ciñe —la España republicana de 1935—, hemos tratado de aportar la descripción de la génesis, desarrollo y agotamiento final en las tentativas dirigidas a establecer la organización técnico-jurídica más idónea para haber conjurado a tiempo el desenlace probable de las tensiones que, abocadas a un estallido de violencia predecible y casi inevitable, terminaron desatándose tras las elecciones de 16 de febrero de 1936.

La estructuración del tema —significación y alcance en la preferencia política por sistemas mayoritarios o proporcionalistas de representación electoral— se ha llevado a cabo desde la doble perspectiva que suministra la contemplación de las diversas incidencias registradas por el proyecto de reforma de la Ley Electoral de 1933, tanto en su dimensión puramente parlamentaria —dinámica interna de las distintas formaciones políticas y actitud de los representantes de éstas a quienes se encomendó el estudio y promoción legislativa— como en la más variada de las conductas-respuesta expresadas por los grupos sociales y de presión a quienes la elaboración de la nueva normativa movió a opinión. Se ha contado para ello con dos clases de fuentes o materiales de investigación: prensa y documentación contenida en el archivo político de Manuel Giménez Fernández, diputado a Cortes por Badajoz en la Minoría Popular Agraria de la Ceda y ministro de Agricultura en el Gabinete de Lerroux de octubre de 1934 a abril de 1935. En orden a las hemerográficas, para su selección se ha cuidado no aplicar otro criterio que la mayor o menor difusión y propia resonancia que cada medio alcanzó, fuera y dentro de sus respectivas clientelas, como órgano oficial u oficioso de las diferentes opciones políticas entonces en juego. Respecto de los fondos de archivo, hemos manejado las anotaciones que, concernientes a este asunto, aparecían recogidas en diversas fechas del Diario —inédito hasta el presente— confeccionado por Giménez Fernández durante su gestión ministerial, así como otras informaciones igualmente relacionadas con las tareas de preparación y negociación del proyecto, parte también —no ordenada ni clasificada— de la documentación general que integra la colección del archivo.

PARTE 1.^a1. GIMENEZ FERNANDEZ Y LA MODERNIZACION DEL DERECHO
ELECTORAL EN ESPAÑA

El 13 de enero de 1922 desaparecía del ambiente sevillano, tan particular al estilo de provincias, don Pedro Rodríguez de la Borbolla y Amoscótegui, jefe liberal-albista, figura eminente de la vida pública local durante el primer tercio de este siglo y prototipo de lo que ha dado en llamarse «buen cacique» (1). Su entierro, el 19 siguiente, constituye en toda Sevilla una manifestación de adhesión popular al recuerdo de su persona. El cortejo atraviesa numerosas calles de la ciudad, pasa ante el Palacio de San Telmo y sube por la Plaza del Triunfo hacia la Iglesia Catedral para la celebración de los últimos oficios. Un sencillo furgón tirado de sólo dos caballerías transporta los restos del poderoso, a quien hasta sus más enfrentados adversarios dedicarán elogio por sus virtudes humanas, en una vida ausente de lujos y muerte en severa modestia (2). La comitiva, muy nutrida y variadísima: algunos agentes de la Sección Ciclista Municipal, de uniforme reglamentario y guante blanco; sacerdotes y sacristanes, éstos con sobrepelliz, de capa púrpura y bonete aquéllos; monaguillos; ciriales y manguita o cruz alzada parroquial; capilla musical con clarinetes y fagot, y, al fondo, autoridades, curiosos, amigos, chiquillería, sombreros de ala ancha, señoritos de la capital, pellizas y chaquetones, gentes del pueblo... Sevilla, 1922.

Este relato, tanto en lo anecdótico como en lo subyacente, esto es, el poder fáctico de los caciques, enlaza con el propósito del encabezamiento a estas líneas. El 23 de octubre de ese mismo año defendería Giménez Fernández en la Universidad Central de Madrid, única que en España colacionaba por aquellas fechas el Grado de Doctor, su trabajo de Tesis Doctoral al que había titulado *Contribución al estudio del moderno Derecho Electoral*. El Tribunal juzgador, presidido por Adolfo Posada, siendo vocales Rafael

(1) J. TUSELL: *Oligarquía y caciquismo en Andalucía (1890-1923)*, Edit. Planeta, Barcelona, 1976, pág. 331. El autor emplea este calificativo en relación a determinado tipo político «gran dispensador de favores», poseedor de una «ancha clientela política, pero que no utiliza ni su clientela ni el favor primordialmente para obtener beneficios de carácter económico para sí mismo». Puede ser sintomático el apelativo con que Borbolla era conocido en la Sevilla de la época: «Perico» o «D. Pedro el de las mercedes».

(2) Véase *El Correo de Andalucía* (Sevilla), 14-I-22 y 24-I-30. También M. MARÍN: *Del ambiente sevillano. Borbolla*, Imp. de la Revista de los Tribunales, Sevilla, 1916, 87 págs.

Altamira Crevea, José Gascón y Marín, Carlos Barahona y Francisco Rivera Pastor, acordaría por unanimidad otorgarle la máxima calificación.

La primera edición de la obra va fechada a 1924, compuesta por los impresores sevillanos Mejías y Susillo. En ella se suprimiría el «Prefacio» original, por haber resultado «excesivamente severo a los jueces». Una reelaboración de 1925 volvería a contenerlo, bien que con un añadido en forma de comentario crítico acerca de los sucesos posteriores al Pronunciamiento del 23, agregándose un apéndice-estudio sobre el Derecho electoral del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924. A sus páginas precede un prólogo a cargo del profesor C. García Oviedo. Finalmente, en 1977, y bajo el título de *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo*, el Servicio de Publicaciones de la Universidad Hispalense procedió a su reimpresión con prólogo del profesor M. Olivencia Ruiz.

1.1 Ocasión

Aunque no sea infrecuente en nuestra historia universitaria descubrir para el doctorado inquietudes científicas que posteriormente se alejan de la especialidad en la que acaba reconduciéndose la carrera académica del doctorando —aquí, Derecho Político y Cátedras de Instituciones de Derecho Canónico e Historia de la Iglesia e Instituciones Canónicas de Derecho Indiano—, la elección del tema no es casual ni gratuita; coincidencias políticas y personales le sirven de motivación. Así, la pertenencia del autor a la Liga Católica en Sevilla debe hacernos recordar la campaña para las elecciones generales en 1914 de su candidato José Monge y Bernal, en la que se introducirían —siempre dentro de los cauces fundacionales que inspiran el confesionalismo político del grupo— ciertos planteamientos innovadores tales como la defensa por el restablecimiento de las libertades locales y regionales y, especialmente, la promoción del sistema de representación proporcional. Línea propagandística continuada en adelante por José Rojas Marcos para los comicios de 1916 y 1918 y por José M.^a López Cepero y Muru en los de 1920. Con Monge y Bernal, además, coincide en su condición de miembro del Ateneo y Sociedad de Excursiones —del que aquél es presidente entre 1915 y 1916— como responsable de la Secretaría en la Sección de Ciencias Históricas, a punto muy posiblemente de abandonar el proyecto de doctorado en Filosofía y Letras, Sección Historia, sobre el regalismo borbónico en los conciliábulos indianos, influido también en esta decisión por López Cepero, en cuyo bufete entra a colaborar desde 1 de enero de 1919, ocupándose en asuntos jurídicos de la Federación Local de Sindicatos Católicos de Sevilla, estando asociado a la Casa Social Católica de esta ciudad. Por otra

parte, todavía en un plano de referencia circunstancial, la tesis nos lleva a descubrir, como *ocassio propicia*, en la *ratio* de cierta información bibliográfica, su primer contacto —Archivo. Correspondencia, 28 mayo 1921—, muy anterior a otros personales, con Angel Herrera Oria, director de *El Debate* y fundamental contribuyente a la creación de Acción Católica de Propagandistas, Confederación Católico-Agraria y Confederación de Estudiantes Católicos —entidades a las que Giménez Fernández se sumaría—, que junto a Severino Aznar, presidente del Grupo Democracia Cristiana y organizador de las Semanas Sociales 1906-12, y monseñor Tedeschini, Nuncio Papal desde 1921 y defensor del Partido Popolare italiano de Dom Sturzo, representará uno de los principales exponentes en el esfuerzo del catolicismo político, entre 1917 y 1923, para la organización de la derecha en claves de estructura democristiana. En cuanto a las convergencias que, en espacio rizomático y por canales de influencia derivativa, presentan todas estas organizaciones para la gestación de Acción Nacional-Acción Popular-Confederación Española de Derechas Autónomas, no será preciso insistir particularmente.

Sí, por el contrario, ante la preocupación puntual y explícita, no meramente circunstancial ya, que en 1918 por la oportunidad de la primera colaboración periodística del autor (3), le impulsa a alertar sobre un problema recurrente en la mentalidad regeneracionista: el que «en política local, la administración del municipio no se rija por la voluntad de los vecinos, sino por la del cacique». En orden a las causas se señala como esencial «la inadecuación del régimen político a la situación social de nuestra nación..., pues no siendo ni pudiendo ser los organismos políticos representación verdadera de los elementos sociales, resulta que estos elementos sociales buscan su representación fuera de los organismos legales; y, en cambio, éstos representan otros intereses». En orden a los remedios se aboga por la sustitución «de la actual representación, cuyo fracaso comprueban los hechos, ya en todo, ya en parte, por una representación corporativa, integrada por los distintos elementos de la ciencia, intelectualidad, trabajo, comercio, propiedad, industria, etc.», modificando para ello «no sólo la ley municipal, sino también la electoral, procurando por el voto y la representación corporativa sacar representantes que sean, no don Fulano, que es a su vez simple comparsa de don Zutano, sino verdaderos mandatarios de la colectividad que los elija».

Sobre este posicionamiento, cuatro años anterior a la presentación de la tesis, cabe hacer dos reflexiones. En primer lugar, que las causas y remedios con que el caciquismo se aísla en su definición y combate en sus efectos se

(3) Véase *El Correo de Andalucía* (Sevilla), 12-VI-18, «Al margen del Comité de Reformas», por el Dr. Martín de Juara (M. Giménez Fernández).

hallan, ciertamente, en abierto contraste con el sistema de partidos —frente al que los «católicos» se ofertaban como una tercera vía al turno poscano-vista (4)—, así como con el modelo de democracia inorgánica, pilares no obstante en los que, sin sombra de duda, se asientan las bases de su postulación doctrinal en materia de Derecho electoral a partir de 1922. En segundo lugar, que en la endeble argamasa, que apenas evitaría la disgregación entre los elementos componentes de la efímera experiencia democristiana del Partido Social Popular (1922-1923), debido muy fundamentalmente a la heterogénea y contradictoria procedencia de muchos de sus miembros, una vez absolutamente superado aquel inicial planteamiento hasta convertir la bandera del proporcionalismo en una de las reivindicaciones esenciales del grupo en materia de representación política, aún seguiría defendiendo —marcando, pues, ilustrativas divergencias, que no han de faltar tampoco a la hora de discutir el proyecto de reforma de 1935— con otros como V. Pradera (5).

1.2 Contenido

Lo que el doctorando lleva en 1922 al terreno de su investigación no es sino el análisis jurídico confirmatorio del diagnóstico realizado por los regeneracionistas del 98. Aquello que en 1915 Unamuno había constatado al escribir: «No es el Parlamento el que ha de hacer la opinión pública, es la opinión pública la que debe hacer un Parlamento no ficticio...»; «sentimos el mal de que nuestro Parlamento no sea verdaderamente representativo y sí sólo una vergonzosa ficción» (6).

A esta ficción, esto es, «a la creación y mantenimiento del divorcio existente entre la nación española, cada día más viva y pujante, y las organizaciones caducas y corrompidas del Estado oficial», contribuye para nuestro autor

(4) Así *El Correo de Andalucía* (Sevilla), 16-V-23, «El Social Popular inicia su campaña en Sevilla», declarándose con el propósito de no derivar en «otro tinglado oligárquico, a la usanza de los viejos partidos».

(5) Acerca del PSP en relación al régimen político véase O. ALZAGA VILLAAMIL: *La primera democracia cristiana en España*, Edit. Ariel, Barcelona, 1973, págs. 227-240, y «Aproximación al pensamiento demócrata cristiano», en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 8, mayo-agosto 1973, págs. 125-138. Consúltese también *El Correo de Andalucía* (Sevilla), eds. 9 y 11-V-23, «Mitin del PSP en el Teatro San Fernando», donde se insertan en primera página los discursos de los oradores en el acto: A. Ossorio y Gallardo, J. M.^a López Cepero, V. Pradera y J. L. Illanes del Río. Algunos comentarios en la ed. de 12-V-23, diario cit., «Mitin del PSP. Impresiones de un espectador», por T. de Martín-Barbadillo.

(6) *Diario Nuevo Mundo* (Madrid), 27-III-15, «Hacer política», por M. de Unamuno. También en *Monodialogos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1972, pág. 30.

«la actual legislación electoral, creada exclusivamente para la defensa y utilización del caciquismo más monstruoso». Y en otro lugar añade: «Se comprenderá la necesidad cada día más imperiosa de que cada grupo doctrinal tenga en el Parlamento la representación proporcional a su importancia (representación de las ideas) que le corresponde para que esas concentraciones parlamentarias no sean entelequias ni oligarquías, sino que estén asistidas de un fuerte núcleo de opinión nacional, que evite el perturbador divorcio entre el Parlamento y la Nación. Por estas razones, la necesidad de la implantación de la representación proporcional es indudable» (7).

En realidad, los conceptos que Giménez Fernández maneja en este párrafo guardan entre sí una relación de causalidad y complementariedad directa. Si brevemente repasamos la legislación electoral española de la Restauración, teniendo a la vista el frecuente hiato que se determina entre las ordenaciones legales y las prácticas electorales, no será difícil concluir en los factores que lo producen. Introducido el sufragio universal en 1868, sería suprimido por Cánovas en la Ley de 28 de diciembre de 1878 implantando el sistema de representación censitario (art. 15) y el sistema de representación mayoritaria con distritos unipersonales (8). Con la llegada de los liberales se reintroduce el sufragio universal, artículo 1 de la Ley de 1890, quedando empero subsistente el sistema de representación mayoritaria con distritos uninominales, que también se mantendrá cuando bajo el gobierno largo de Maura se promulgue la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907. Esta, efectivamente, no pretendió ser una transformación profunda de la normativa hasta entonces vigente, si bien en tanto que reforma parcial es acreedora al reconocimiento de que algunos de sus preceptos alcanzarán relevancia para con el comportamiento electoral venidero, positivamente (9). En cualquier caso, esta nueva regulación no puso freno a las prácticas que conocidas bajo el calificativo de «encasillado» originan un deterioro medular en el significado último de las consultas electorales. Sin desaparecer aquéllas, no será especialmente trascendente la regulación del derecho al voto, el voto obligatorio, la prevención del artículo 29, los procedimientos de constitución de las mesas electo-

(7) M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ: *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1977, págs. xxxiii y 89.

(8) Crítica de ambos aspectos. *Ibidem*, págs. 20-22 y 75-79.

(9) J. TUSELL: «Para la sociología política de la España contemporánea: el impacto de la Ley de 1907 sobre el comportamiento electoral», en *Hispania*, XXX, número 116, 1970, págs. 571 y sigs. También J. DEL PINO ARTACHO: «Aspectos sociológicos del caciquismo español», en *ROP*, núm. 15, 1-III-69, págs. 211 y sigs.; M.º E. AGUIRRE: «El sistema caciquil en España, 1876-1923», en *Arbor*, CX, núm. 430, octubre 1981, págs. 73-88.

rales ni la intervención del Tribunal Supremo en el dictamen de las actas protestadas. Prevalciendo el «encasillado» o candidatos «oficiales», es decir, los que al lado de los nombres de los elegibles por cada distrito se anuncian contando con el apoyo y consentimiento del Gobierno, se reconoce a la maquinaria administrativa y política del poder, del partido en el turno gobernante, un papel de beligerancia en la contienda que está radicalmente reñido con la finalidad propia de los comicios. De esta forma, no se tratará de depurar, mediante la consulta y tras el ofrecimiento de distintas opciones, una línea de acción legislativa y ejecutiva que sólo los electores resolverán. La consulta está decidida de antemano. De ahí las expresiones «arreglar» o «preparar» las elecciones que, con acostumbrada frecuencia, emplean los ministros de Gobernación; se pretende dotar al partido en el poder de un grupo parlamentario seguro, y hasta de una oposición segura e igualmente doméstica —los gobiernos se turnan en una sucesión de guante blanco—, todo ello nacido del pacto de «encasillado» («poner en casilla», semánticamente «a buen seguro», «a resguardo») y de la trama de un *do ut des* más o menos aparentemente rentable para quien emite un sufragio coincidente con él, aunque tal rentabilidad sea a la postre aprovechada en exclusivo beneficio por los intermediarios: los caciques (10).

El encasillar, en efecto, lleva a la mayor parte de las corruptelas electorales; así, materialmente es inviable sin la existencia del «pucherazo», o lo que es lo mismo, de la corrupción en el momento de realizarse la elección, y sociopolíticamente da lugar, además, a la fauna de los llamados «cuneros», candidato que sin tener un arraigo apreciable en la provincia o distrito para el que es designado desde las altas instancias, consigue un puesto de diputado en función de la presión del Ministerio de Gobernación (11), pasando luego, rápidamente por lo general, a la categoría de «absentista».

De aquí resulta que, por el funcionamiento de estos procedimientos, sobre el cuerpo electoral son factibles multitud de «actos para suplantar la autenticidad del sufragio», siendo los más accesibles los que se realizan por medio, precisamente, de la regulación en la formación del censo (arts. 10-19), constitución de las mesas (arts. 32-38) y funciones del presidente, adjuntos e interventores en el proceso electoral (arts. 39-48). «La designación de dichas mesas —escribe sobre este punto Giménez Fernández— y la elección de los

(10) Crítica del «encasillado» como proceso atentatorio a la libertad del sufragio, en M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, págs. 42-44.

(11) J. TUSELL: *Oligarquía...*, *op. cit.*, págs. 266 y 326, además de 24-25 y 29-32. También, del mismo autor, «El funcionamiento del sistema caciquil en Andalucía (1890-1931)», en *Política y sociedad en la España del siglo XX*, pról. y ed. de S. G. Payne, Akal Editor, Madrid, 1978, págs. 11-43.

individuos que han de formarlas varía mucho de unas legislaciones a otras; en España los designan, en teoría, las Juntas Locales del Censo entre los electores pertenecientes a determinadas categorías mediante un complicado procedimiento que fija la Ley Electoral en sus artículos 32 a 37, pero en la práctica, los designan los caciques, siendo muy frecuente que alternen en esa tarea los electoreros en la sección del partido caciquil, ya que la ley no se observa, pues por lo complicada y casuística, se presta a las habilidades y cuquerías de los presidentes de Juntas del Censo. Y aunque el cargo es por ley gratuito, suele ser ampliamente retribuido por el partido que lo designe.» Y en otro lugar apostilla: «Poco importa que el artículo 41 de la actual Ley Electoral española diga que la votación sea secreta, cuando el diferente papel de las candidaturas, buscado adrede, facilita la investigación del voto de cada elector por los interventores de los candidatos, que tienen buen cuidado de tomar nota del color político de cada votante; cuando el mismo presidente de la mesa electoral, designado, no por la Junta del Censo, sino por el candidato cuyo padrino ha sabido apoderarse de ella, informa a éste acerca de los electores que no le han votado; cuando los muñidores acompañan a los electores a la puerta de los colegios para asegurarse de que no cambian la papeleta que le han impuesto o les han comprado, en cuya vigilante tarea auxilian gustosos los interventores del partido en la mesa, o los mismos presidentes y adjuntos; cuando hay presidentes hábiles en abrir ligeramente los dobleces de la papeleta, para descubrir cualquier tachadura liberadora; cuando, en fin, existen tantas tretas y artimañas para violar el secreto del voto, que sería tarea inútil tratar de reseñar ni aun someramente» (12).

Valoración de conjunto que es fiel radiografía de la política nacional de los años finales de la Restauración, pero cuyo enunciado socioelectoral puede inducir a confusión sin precisar qué fue el parlamentarismo de la época. En verdad, la magnitud del andamiaje caciquil no debe hacernos creer en la existencia de un sistema parlamentario con abusos, sino convencernos, como señala R. Carr, de que estos abusos eran el mismo sistema (13). Antes, no obstante, en 1900, Costa lo había sugerido ante la encuesta promovida por el Ateneo de Madrid, en su memoria *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España* (14), estableciendo que no era el modelo indicado en la Constitución por el que se regía la gobernación del país, sino el

(12) M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, págs. 167-168 y 48-49.

(13) R. CARR: *Spain, 1808-1938*, Edit. Ariel, Barcelona, 1979, pág. 354.

(14) J. COSTA: *Oligarquía y caciquismo. Colectivismo agrario y otros escritos*, ed. y pról. de R. Pérez de la Dehesa, 4.ª ed., Alianza Edit., Madrid, 1979, págs. 17-45. Véase también J. GALLARDO LOBATO: *Feudalismo moderno o principios de un cacique* (novela), Imp. de J. Cruzado, 1892, 388 págs.

tipo especial y peculiar de existencia política conocido como «caciquismo», capaz de dar un baño de legalidad («quod oligarche placuit, legis habet vigorem», repetía con insistencia) a tan pintorescas «artes» como aquellas que relata en *Don Opando o unas elecciones* Estébanez Calderón o Arniches en *Los caciques*.

Pero el trabajo del doctorando no se queda en la reproducción de esta realidad, que sin ningún género de eufemismos académicos no se había abstenido de transcribir con crudeza en las primeras líneas del prefacio censurado hasta 1925. Las aseveraciones más o menos imprudentes que acerca del «antiguo régimen», de «la vieja política», lo integraban, terminan de forma igualmente rotunda: ha llegado la corrupción del cuerpo electoral a tales límites, «que parece imposible continúe la Nación soportando un régimen que a tales vicios se presta, y la corrupción del Parlamento, porque las Cortes, fruto de tal sistema, sólo representan intereses particulares, concupiscencias caciquiles, ambiciones plutocráticas o, cuando más, clientelas reunidas en torno a hombres más cuidadosos del logro de sus ambiciones que del buen gobierno de su país».

Ahora bien, en el intervalo que separa la redacción de estos párrafos y su ulterior publicación, se ha producido el advenimiento de la Dictadura, y ello es ocasión propicia, aunque delicada, para hacer ya, a dos años vista, un balance de sus resultados. «Si algo ha desaparecido en el régimen político español —afirma—, nada en cambio lo ha sustituido... El período constituyente en que estamos no puede durar de un modo excesivo.» Giménez Fernández entendía urgente «entrar en un régimen de normalidad», siendo para ello necesarios dos elementos: «Uno, la actuación ciudadana que cree aspiraciones y normas de gobierno, locales, regionales y nacionales, según distintas tendencias de ideas e intereses; otro, un sistema jurídico de gobierno que permita a esas iniciativas y a esos criterios aplicarse a la gobernación del Estado, sin que sus principios se bastardeen ni sus disposiciones se deriven por los cauces cenagosos del medro, del favor y de la corrupción, que fueron los más seguidos en los tiempos pasados» (15). En ello se resume su respuesta al estado actual y a las causas eficientes, sean inmediatas o remotas, que lo determinaron: leyes de régimen local, organización de las aspiraciones e iniciativas regionales, leyes nacionales marco, nueva Constitución, y todo bajo el imperio inexcusable del cumplimiento y aplicación real de la legalidad, la de un sistema jurídico de gobierno, la del Estado de Derecho, en adhesión decidida a la doctrina del régimen democrático y pluralista de la representación política que acoja el sistema de representación proporcional.

(15) M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, págs. xxxiv-xxxv.

En su favor no rehuirá los argumentos de quienes objetan su estado de crisis, alegando que no se estudia allí la cuestión desde el punto de vista de «las conveniencias particulares que quieren dar marchamo de régimen de representación a tiranías disfrazadas, sino desde la serena región de la ciencia partiendo del supuesto de que el Estado para el que hay que hacer la ley está formado por hombres cultos, si no en grado superlativo, por lo menos en el bastante para no negarles el derecho al sufragio» (16). Esta reciedumbre democrática, de la que en su trayectoria política no faltarían ejemplos —y el del empeño por la representación proporcional es uno de ellos (17)—, le movería entonces, dentro ya del «nuevo régimen», a la crítica científica, resultado de un estimable análisis comparativo, de la reciente ordenación legal acaecida por la aprobación del Estatuto Municipal español de 8 de marzo de 1924 y el Reglamento de 9 de julio que le sirve de desarrollo. La conclusión es que, dejando intactos los «preceptos de la ley anticuada y absurda de 1907», éstos «neutralizan todo el efecto saludable que podía haberse conseguido con el nuevo régimen electoral» (18).

El artículo 52 del referido Estatuto mantenía vigentes, en verdad, las normas sobre constitución de mesas electorales de la ley presentada por La Cierva sobre el proyecto de ley de Régimen Local y Administración Local redactado por Maura. Y esto no significaba sino que las garantías del secreto y libertad en la emisión del voto, por las que habría de velar el presidente de la mesa, podían continuar burlándose impunemente; quedaban en letra muerta por procederse a su designación «según el sistema que tan pésimos resultados dio al poner en manos de los órganos caciquiles el nombramiento de aquellos presidentes y adjuntos» (19). Las maniobras caciquiles denunciadas en el original de la tesis del 22 (20), impedirían otra vez, en el 24, «la

(16) *Ibidem*, pág. xxxvi.

(17) Señalemos que, con posterioridad a la presentación de su tesis, el tema se aborda directamente, por ejemplo, con ocasión de la conferencia pronunciada en la sede de la Juventud Maurista de Sevilla, bajo el título «La representación proporcional», en *El Correo de Andalucía* (Sevilla), 10 y 11-III-23. La reseña periodística recoge la afirmación de ser el sistema de representación proporcional el único capaz de «librar al pueblo de esa plaga de parásitos que llamándose sus representantes no lo son sino del cacique, cuyos vergonzosos apetitos y torpes ambiciones se comprometieron a satisfacer, o del desgraciado que por unas pesetas y a veces por un vaso de vino se presta a depositar en la urna el nombre de un individuo de quien sólo sabe en la mayoría de los casos que su ineptitud o incapacidad corren parejas con su desfachatez o desvergüenza».

(18) M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, en *Apéndice: El Derecho electoral en el Estatuto Municipal español*, pág. 255.

(19) *Ibidem*, pág. 265.

(20) *Ibidem*, págs. 47-56 y 167-169.

dignificación de las mesas electorales», haciendo imposible la transparencia y autenticidad democrática (21); guías fundamentales que en la dimensión ética del pensamiento y la acción política del autor se había ocupado en resaltar el profesor Carlos García Oviedo para prólogo a la primera edición de la obra. «El libro del señor Giménez Fernández es la expresión más acabada del temperamento político y del modo de pensar del autor. El señor Giménez es un ardoroso protestante de todo régimen político que bastardee la opinión, y un ferviente partidario de que la opinión pública manifieste sus aspiraciones y sirva a toda obra de gobierno. El señor Giménez es un demócrata, en el sentido rectilíneo de la palabra» (22).

1.3 Actualidad

No faltan en la tesis de Giménez Fernández cuestiones acreedoras, por su intrínseco interés sobresaliente, de un comentario detenido. Avalan nuestro punto de vista, por ejemplo, su defensa del voto femenino (23), no reconocido hasta la proclamación de la República; el ataque al sistema de voto censitario (24), no aceptando otras limitaciones al sufragio activo que las originadas por la edad del elector, capacidad mental o tacha de indignidad (25), siempre partidario del voto igual (26), o sus feroces críticas al caciquismo, la compra de votos y el «encasillado» (27). Cabría destacar también su preferencia por las circunscripciones amplias y el empleo de divisiones territoriales que impidan la captación previa por los sectores oligárquicos dominantes (28), así como la insistencia en la reglamentación de un sistema de incompatibilidades para los candidatos electos (29), etc.

(21) J. VICENS VIVES: *Historia de España y América social y económica*, volumen V, Vicens-Vives Edit., Barcelona, 1972, pág. 372, donde se anota: «La reforma administrativa, proclamada como necesaria en los primeros días de la Dictadura, quedó sobre el papel. Calvo Sotelo, la única revelación del régimen, inspirándose en Maura, hizo decretar sendos textos legislativos, para la organización del municipio y la provincia. Unos fueron cumplidos en la letra, aunque no en su espíritu; otros, se olvidaron apenas publicados en el diario oficial. El imperio de un autoritarismo infantil en la administración local, parapetado en la censura, dio lugar a la proliferación de los antiguos vicios y corruptelas.»

(22) C. GARCÍA OVIEDO: «Prólogo a la primera edición», en M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, pág. XXIII.

(23) M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, págs. 10-16.

(24) *Ibidem*, págs. 20-22.

(25) *Ibidem*, págs. 17-19 y 25-27.

(26) *Ibidem*, págs. 33-34.

(27) *Ibidem*, págs. 34-36 y 41-45.

(28) *Ibidem*, págs. 47, 85-86 y 82-83.

(29) *Ibidem*, págs. 60-61.

Sin embargo, la novedad y actualidad de su trabajo, existiendo ya estudios que como los de Posada y Giner propugnaban con entusiasmo el sistema de representación proporcional, radica en no declarar incompatible la implantación de tal sistema con la práctica del panachage; es decir, con el derecho que la libertad de ejercicio del sufragio concede al elector para, al votar, mezclar en su papeleta nombres de candidatos pertenecientes a distintos partidos políticos adversos, que en principio figuraban en candidaturas opuestas entre sí (30).

Sostiene una posición, por consiguiente, que viene a reconocer la opción del panachage dentro o al par que el sistema de listas cerradas y bloqueadas característico del modelo proporcional; a semejanza, pues, de la posición doctrinal de F. Benoits y normativa electoral francesa, italiana y suiza —ginebrina más particularmente—, oponiéndose por lo mismo al criterio de G. Lachapelle y Eza, así como a las disposiciones de Derecho electoral belgas, alemanas y danesas.

Así, luego de combatir y desmontar los principales argumentos que se esgrimen en su contra —especialmente el de contribuir al desplazamiento de un lugar a otro entre candidatos de una misma lista y a la decapitación de las listas adversas acumulando votos favorables a los candidatos de cierre—, enuncia como sigue, con base en el principio devolutivo de los votos de lista (31), la alternativa propuesta: «Conceder al elector la facultad de optar entre el voto a favor de una candidatura oficialmente depositada emitiendo su voto de lista, que puede simplificarse, siguiendo el sistema Carnot, por la papeleta por la ley italiana preconizada, con la designación de la lista y emblema correspondiente; o la emisión del voto mediante una candidatura personal, redactada por el elector mismo, donde pueda inscribir los nombres de sus candidatos preferidos, pudiendo votar cumulativamente para mostrar así su preferencia por cada uno de ellos; y prohibiendo terminantemente, para evitar maniobras desleales, la impresión o reproducción mecánica de candidaturas no oficiales distintas de las presentadas por los partidos. Terminada la elección, en el escrutinio mediante la división de los votos nominativos por el número de diputados a elegir en la circunscripción, se reducirían a común denominador, valga la expresión, o a valor igual los votos de lista y los votos nominativos, repartiendo después las actas proporcionalmente entre ellos.

Este sistema armoniza la libertad del elector y los derechos de los partidos; no tiene la complicación del sistema suizo, ni la falta de equidad del italiano, ni el menosprecio a la libertad del elector del belga o del alemán;

(30) *Ibidem*, pág. 52.

(31) *Ibidem*, págs. 53-54.

no se presta a las desleales maniobras que el francés y no pugna con los principios básicos que informan el Derecho político y la representación proporcional. Por ello, creemos debe adoptarse al tratar de modificar la vigente Ley Electoral española» (32).

La tesis, a nuestro entender, se construyó correctamente, y es por lo que prevalece a las razones que en el prólogo de 1925 se plantean por el profesor García Oviedo, sin aportar nada nuevo a las rebatidas en su momento por el doctorando. Frente a la consideración de que la práctica del panachage debilitaría apreciablemente los motivos por los que al elector debe exigírsele un cada vez mayor y más firme compromiso ante la multiplicidad de las opciones políticas en liza, cabe la advertencia de que Giménez Fernández, como no falta a reconocer el propio García Oviedo, promueve aquella práctica referida siempre con otorgación de predominio a los partidos políticos como estructura fundamental del sistema de representación política. Por otra parte, el doctorando prevé mecanismos idóneos para la disminución de los riesgos de fraude o quiebra del *fair play* electoral que pudieran generarse; así en los artículos 33, 45, 63.1 a 5, y 76 de su *Proyecto electoral adaptando a las necesidades nacionales la representación proporcional en las grandes circunscripciones* (33).

Con todo, la actualidad de la obra, como acertadamente pusiera de relieve el profesor Olivencia (34) —baste reparar en que nuestra vigente normativa electoral sigue el sistema D'Hont de aprovechamiento de restos, que fue el recomendado por Giménez Fernández, junto al alemán, como el más aceptable para las tareas de recuento y asignación de actas—, puede ir más allá de este aspecto técnico para colocarse, con oportunidad, en el campo de la reflexión sociológica. En este sentido, cabe afirmar su actualidad al tener en cuenta la naturaleza de los escrúpulos científicos y políticos expresados por quienes hoy también critican la opción panachage, tratando a veces no se sabe bien si de ocultar cierto temor político hacia el resultado que su admisión produciría en un estado en ocasiones de casi total ausencia de ideas y programas o caracterizado en otras por rasgos de acusado desencanto interclasista.

(32) *Ibidem*, págs. 143-144.

(33) *Ibidem*, págs. 201-252, y prólogo de García Oviedo, cit., págs. xxviii-xxx.

(34) Véase *Informaciones de Andalucía* (Sevilla), 20-XII-76 y 8-I-77, «La librería (En recuerdo de don Manuel Giménez Fernández)» y «Un viejo libro de actualidad: 'Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo'», por M. Olivencia Ruíz y, en general, su «Prólogo a la segunda edición», en M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, págs. vii-xix. Consúltese también la reseña de libros en *El Correo de Andalucía* (Sevilla), 31-X-25, por P. P Martín.

Y más todavía, esta obra sigue poseyendo actualidad porque acaso del examen de los partidos en España quepa trazar un índice de referencia que conecta con lo que el panachage sociopolíticamente, que no técnicamente, significa como otorgación personal de confianza a candidatos con independencia de la etiqueta política que les identifica. Para Giménez Fernández, el panachage tiene su fundamento en la libertad del elector y pudiera decirse, también en el sentido común: «A menos de desconocer la libertad del elector —escribe—, no se puede plasmar la legislación electoral en moldes tan estrechos que, suprimiendo totalmente la posibilidad de dar votos nominativos, transformen las elecciones en un simple recuento de afiliados a los distintos partidos, creyendo que éstos se encuentran tan inseparablemente ligados a ellos que no pueden apartarse un punto de sus órdenes y no queriendo reconocer la posibilidad de que existen electores independientes que, prescindiendo de los votos de partido, sólo quieren dar voto nominativo» (35). El panachage es una opción complementaria al sistema de lista. La implantación del voto de lista es conveniente, a juicio del doctorando, para las elecciones generales, pero no lo es tanto, sin la posibilidad que propone, para los comicios locales o regionales, que hoy podríamos añadir. «En las elecciones municipales, en muchos casos, los electores más que votar por un partido político determinado, lo que quieren es designar, sin distinción de partidos, a las personas que juzgan más capacitadas para el gobierno del municipio» (36). Muy seguramente, la única observación que a esta evidencia pudiera hacerse sea el más alto nivel de tecnificación que la ejecución de los programas de gobierno municipal y regional hoy exige restando importancia a las inclinaciones personales. En cualquier caso, un reflejo de lo que en comportamiento electoral produce el panachage puede apreciarse respecto al que presenta la elección de los miembros de la Cámara Alta; los escrutinios sobre senadores, bien en nuestro país, bien en cualquiera otro de régimen similar, ponen de manifiesto que es de común excepcional el caso en que los dos o tres escaños a los que un partido concurre con sus distintos candidatos se cubran alcanzando todos igual número de sufragios.

(35) M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, págs. 255-294.

(36) *Ibidem*, págs. 270-271.

PARTE 2.^a

2. GIMENEZ FERNANDEZ Y LA DEFENSA DEL SISTEMA DE REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA REPUBLICA

2.1. *Ley Electoral y Constituyentes*

a) *Legislación electoral preconstitucional en la convocatoria y celebración de elecciones a Cortes Constituyentes*

El Gobierno provisional de la República atendió al tema electoral en una de sus primeras disposiciones. Por Decreto de 8 de mayo de 1931 se modificó la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, reguladora hasta entonces de todas las contiendas electorales suscitadas bajo la Monarquía. La principal innovación del decreto consistía en la extensión de las circunscripciones y el sistema de reparto de escaños parlamentarios. Se abolieron, pues, los antiguos distritos electorales, distritos unipersonales de la Restauración, haciendo coincidir las nuevas demarcaciones electorales con los límites naturales de cada provincia, exceptuando los centros urbanos de más de cien mil habitantes, que en virtud de esta normativa pasaban a convertirse en circunscripciones propias. Ello habría de colaborar a que las primeras elecciones de la República presentaran en sus resultados una mayor compensación, un equilibrio más perfecto, entre el peso ejercido por la España rural y la España industrial y urbana; algo que en definitiva era también una medida de prudencia y sentido de autoconservación si se tiene presente la naturaleza monárquica de la inmensa mayoría de los ayuntamientos rurales electos el 12 de abril anterior.

Al propio tiempo, esta medida, tendente a la protección del naciente régimen político ante el carácter del gobierno local, situaba también bases efectivas para impedir que prácticas de honda raigambre en la historia electoral española, acaso más vivificadas durante el intervalo abierto en septiembre de 1923, realizaran —violentando la libre emisión del derecho de voto— la función deformadora de la opinión pública que las caracterizaba.

Otra de las innovaciones se refería, como dijimos, al sistema de reparto de los escaños parlamentarios que, apoyado en la nueva organización de las circunscripciones, permitirá asignar un diputado por cada 50.000 habitantes.

La nueva configuración del sistema electoral afectaba en los referidos aspectos a los artículos 20 —cuestión de distritos— y 29 —sobre proclamación de candidatos equivalente a su elección cuando no resultasen proclamados candidatos en mayor número de los llamados a ser elegidos— de la Ley

de 1907, contemplados ahora en los artículos 6 y 10 del Decreto de 8 de mayo. Otras modificaciones introducidas por el decreto se condensaban en los artículos 4 y 5 sobre los artículos 6.1 y 4, y 7 de la Ley Maura, esto es, sobre el acatamiento a la Constitución de la Monarquía y ciertas cuestiones relativas a la Ley de Incompatibilidades, como exigencias indispensables para ser elegido diputado o acerca de las incapacidades para ser admitido como tal, aunque hubicra sido válidamente elegido. Modificaciones, en cualquier caso, de muy inferior importancia en relación con las anteriormente mencionadas. Habrá que señalar también que el decreto pone de relieve una concepción moderna y progresista del Derecho electoral en lo tocante a la admisión al cuerpo de elegibles de mujeres e individuos pertenecientes al clero (art. 3), así como a la rebaja de la edad a partir de la cual se gozará de capacidad para ser elector y elegible, concretada en veintitrés años frente a los veinticinco antiguos, anticipándose en ello a lo que dispondrá la ley constitucional.

Sin embargo, la disposición que venimos comentando no llega a satisfacer por completo los requisitos técnicos y doctrinales que ya para aquella época habían sido expuestos. El decreto se limita, como ciertamente declara su preámbulo, a introducir «el menor número posible de modificaciones», sin avanzar en lo que parecía ser la corriente doctrinal más desarrollada en materia de Derecho electoral contemporáneo, esto es, en lo relativo al sistema de representación, que continuará siendo el mayoritario de 1907 y no el proporcional, agravado además por el corto alcance de la modificación del artículo 21 de la Ley (art. 7 del decreto), en el sentido de que a los fines de la elección de diputados ésta se verificaría en las circunscripciones por medio de listas con voto restringido, lo que no garantiza como el sistema proporcional la auténtica representación de las minorías.

Por último, en abierta contradicción con el espíritu y la orientación que parecían consagrar el preámbulo y el artículo 14 en lo relativo a garantía de pureza en la elección, por lo dispuesto en el artículo 15 quedan subsistentes, empleando una fórmula de derogación enfática, todos los preceptos de la Ley de 1907 en cuanto no se opongan al decreto, lo que conlleva, en ausencia de interpretaciones o aclaraciones más precisas, a la conservación en todo su esplendor de los métodos de constitución de las mesas electorales (artículos 32 a 37 de la Ley de Maura) y las funciones del presidente, adjuntos e interventores (arts. 39 a 48), cuyos efectos hemos examinado en la parte primera, epígrafe 1.2 *in fine*, de este trabajo; lo que así resulta en apoyo de la opinión de Robinson (37), al estimar que en junio y julio de 1931 el ca-

(37) R. A. H. ROBINSON: *Los orígenes de la España de Franco. Derecha, República y Revolución (1931-1936)*, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1974, pág. 78.

ciquismo trabajó en favor de los partidos republicanos en el Gobierno provisional y en la Generalidad.

b) *Discusión de la Ley Electoral y sistema de representación proporcional en las Cortes Constituyentes durante los debates del proyecto constitucional*

Entre los diversos debates parlamentarios que aquí se podrían aportar, hemos preferido dedicarnos exclusivamente a las intervenciones protagonizadas por J. M.^a Gil-Robles, y más específicamente al voto suscrito conjuntamente con el diputado vasco-navarro Jesús M.^a Leizaola, que acerca de la «representación proporcional» aparece recogido en el *DSCC* de 19 de agosto de 1931 (38). La razón no es otra, a pesar de no haber prosperado, que la

(38) Dice así: «Admitido en el proyecto de Constitución el principio de sufragio universal, igual, directo y secreto para la elección del organismo legislativo, se echa de menos la indicación de otra característica que debe reunir el sufragio para acomodar a las exigencias de la justicia. Esta característica es la *proporcionalidad*.»

No es el proporcionalismo un principio que afecte a la esencia misma de la representación política, ni sea incompatible con una u otra teoría democrática. Es simplemente un método más perfecto de distribución de los votos que, sin llegar a una proporción rigurosamente matemática, establece una adecuación entre el número de sufragios y el número de puestos obtenidos por un partido o un grupo y evita las injusticias de los sistemas mayoritarios, más o menos atenuadas con modalidades de voto restringido.

Aparte de esa ventaja, fundamental, derivada de su espíritu de justicia, la representación proporcional —quizá fuera más exacto decir elección proporcional— ejerce un influjo saludable en las costumbres públicas. Al exigir como base la circunscripción acaba con el localismo político, tan propenso a abusos caciquiles, hace sumamente difícil, por no decir imposible, la coacción y el soborno y favorece la formación y desarrollo de los grandes partidos de ideas. El principio de la representación proporcional gana constantemente terreno en el mundo y, en particular durante el período de posguerra, llega a casi todas las Constituciones políticas. Incluso en España lo han defendido hombres pertenecientes a todos los partidos, y más de un proyecto inspirado en él hubo de ser presentado en las Cortes de la Monarquía.

Son numerosos los sistemas proporcionalistas admitidos por los autores e incorporados a la legislación de los Estados. La adopción de uno o de otro no es materia propia de la Constitución, que debe limitarse a consagrar el principio, para ser luego desarrollado en la correspondiente ley electoral.

Por todo ello, los diputados que suscriben tienen el honor de formular el siguiente voto particular:

Artículo 50:

(En el párrafo primero se defiende un sistema bicameral con un Senado en el que aparecen ciertas resonancias corporativistas.)

Párrafo segundo: «Una ley determinará los requisitos que han de reunir las enti-

de contener su texto, en síntesis, la estructura de defensa del régimen de representación proporcional que *in extenso* lleve a cabo en su intervención a la totalidad cuando el Gobierno presidido por Azaña traiga a la Cámara, aprobada la Constitución, el proyecto de reforma de la Ley Electoral hasta entonces vigente, esto es, la reforma de la normativa de 1907, sin más modificaciones que las introducidas por el Decreto de 8 de mayo de 1931, cuestión de la que nos ocuparemos inmediatamente. Antes, sin embargo, conviene referirse, siquiera brevemente, a los antecedentes del proporcionalismo en Gil-Robles, exponente del catolicismo político en la República y futuro líder de la Ceda, bajo cuya dirección se presentaría a partir de enero de 1935 por Giménez Fernández, al principio como miembro del Gobierno y continuándolo tras su salida del mismo, el proyecto de reforma de la Ley Electoral de 27 de junio de 1933.

Propósito de sucinta referencia a los antecedentes por el que debe anotarse la disertación de 3 de mayo de 1923, en el Círculo de la Defensa Patronal, sobre el tema «Representación proporcional». En su favor se interesó al examinar el proyecto presentado en aquellas fechas, tal como también lo habían hecho respecto del mencionado sistema, los señores Gasset, Villanueva, conde de Romanones, Cambó, Alba, Prieto y Lerroux. Dato este a retener, así como el nombre de quienes en él aparecen, a fin de interpretar la conducta de aquéllos frente a las futuras gestiones de Giménez Fernández en torno a la reforma electoral.

Otro dato que deberá tenerse en cuenta y valorarse en su justa medida, en orden también a los acontecimientos que en adelante narraremos, es la información que el mismo Gil-Robles nos suministra al describir la posición de Calvo Sotelo en 1935 como no partidario a la propuesta de representación proporcional de Giménez Fernández, no obstante haber defendido tal sistema en los artículos 60 a 65 del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, «según texto —agrega— que yo mismo redacté por encargo suyo» (39). Aclaración a la que habrá que puntualizar que tanto el Estatuto del 24 como el Reglamento de 9 de julio de aquel mismo año pueden ser objeto de igual crítica que la expuesta para el Decreto de 8 de mayo de 1931 en relación a la Ley Electoral de 1907, bien que sin ocultar que ambas disposiciones intentaron un cierto avance en el terreno de la voluntad, plausible progreso luego neutralizado en la práctica.

En efecto, el párrafo 3.º del artículo 61 del Estatuto establecía el principios respectivas para gozar del Derecho electoral, así como la forma del elección, que habrá de ajustarse al *sistema proporcional*.»

(39) J. M.º GIL-ROBLES: *No fue posible la paz*, Edit. Ariel, Barcelona, 1968, página 325.

cipio de representación proporcional, si bien la fórmula prevista para el aprovechamiento de los restos era sumamente complicada, confusa y expuesta a interpretaciones en muchos casos absurdas, ante las que —como explicaría Giménez Fernández (40)— «hubiera sido más acertado implantar o el método D'Hont o el sistema alemán de aprovechamiento de restos en su integridad». El método concebido por Gil-Robles tiene su mayor dificultad en la adjudicación de aquellos puestos no atribuidos a ninguna de las listas mediante la aplicación del cociente, lo que se resuelve no por los métodos propugnados con mayor frecuencia por la doctrina, sino por otro distinto y específico según se trate de municipios con una sola circunscripción o de municipios que comprendan varias de ellas. Pero aun dejando al margen esta cuestión, como indicábamos, todo lo más que implica el párrafo 3.º del artículo 60 es una declaración formal de buena voluntad, destruida materialmente desde el instante en que lo tocante a la constitución de las mesas electorales nada innova respecto a la Ley de 1907, cuyas prescripciones, al cabo, continúan eficaces.

Finalmente, decir que cuando Gil-Robles intervenga en los debates de 4 de julio de 1933, conocía o debía conocer las observaciones críticas que aquí se han reseñado, ya que Giménez Fernández había puesto a su disposición la obra donde gran parte de ellas figuran (Archivo. Correspondencia).

c) *Discusión en las Cortes Constituyentes del proyecto de Reforma Electoral*

Para calibrar, en relación al tema que nos ocupa, la actitud de las diversas formaciones políticas presentes en las Cortes Constituyentes de 1931 durante los debates del 4 al 6 de julio de 1933 —a cuyo término se dio vía libre a la permanencia del sistema de representación mayoritario previsto ya por la Ley Electoral para diputados a Cortes y concejales de 8 de agosto de 1907—, indicaremos muy sintéticamente las principales posiciones defendidas por los más destacados intervinientes con expresión de fecha, filiación política y circunscripción por la que habían sido electos:

Ramón Suárez Picallo, 4 de julio. Federación Republicana Gallega. La Coruña.

Partidario de la representación proporcional de segundo grado o sistema de representación proporcional corregido.

Manuel Torres Campaña, 4 de julio. Partido Radical. Madrid-Provincia. Partidario de la representación proporcional.

(40) M. GIMÉNEZ FERNÁNDEZ: *Op. cit.*, pág. 273.

Angel Ossorio y Gallardo, 4 de julio. Monárquico sin Rey al servicio de la República. Madrid-Capital.

Partidario de la representación proporcional.

José M.^a Gil-Robles, 4 de julio. Grupo Agrario. Salamanca.

Partidario de la representación proporcional corregido.

Mariano Rojo González, 5 de julio. Partido Socialista. Madrid-Provincia.

Partidario del sistema de representación mayoritario.

José Ruiz del Toro, 6 de julio. Partido Socialista. Murcia-Provincia.

Partidario del mejor sistema para la representación de las minorías, ofertando en particular la supresión de quórum para la concurrencia a la segunda vuelta.

Pedro Armasa Briales, 6 de julio. Partido Radical. Málaga-Capital.

Partidario del sistema consagrado en la Ley de 1907. Sistema mayoritario.

Juan Castrillo Sánchez, 6 de julio. Derecha liberal republicana. León.

Sistema mayoritario corregido, defendiendo en tal sentido una enmienda al proyecto gubernamental.

Juan Botella Asensi, 6 de julio. Partido Radical-Socialista. Alicante.

Se adhiere a la enmienda de Castrillo Jiménez.

Rafael Guerra del Río, 6 de julio. Partido Radical. Las Palmas.

Partidario del ensayo del sistema de representación proporcional en comicios municipales.

José A. Balbontín Gutiérrez, 6 de julio. Izquierda Republicana Andaluza. Sevilla-Capital.

A favor de un sistema de representación proporcional sobre colegio electoral único.

Pedro Rahola Molinas, 6 de julio. Lliga de Catalunya. Barcelona-Capital.

Sistema mayoritario corregido. Firmante con Castrillo de una enmienda al proyecto gubernamental.

Jesús M.^a Leizaola López, 6 de julio. Grupo Vasco-Navarro. Guipúzcoa.

Sistema de representación proporcional puro.

Antonio Royo Villanova, 6 de junio. Grupo Agrario. Valladolid.

Partidario del sistema de representación proporcional corregido.

Manuel Azaña Díaz, 6 de julio. Acción Republicana. Valencia.

Defensor del proyecto gubernamental (sistema de representación mayoritaria).

Concluido el debate, el día 19 de julio las Cortes aprobaron el proyecto gubernamental de reforma electoral, estableciendo por modificación del dictamen de la Comisión la necesidad de obtener el 40 por 100 de los votos en la primera vuelta para el triunfo de la mayoría y el 20 por 100 para alcanzar los puestos de la minoría, y un 8 por 100 para entrar en la segunda vuelta.

La discusión puso de relieve diversas tensiones en el seno de la Cámara y dentro también de determinados grupos parlamentarios, radicales por ejemplo. Los argumentos que Gil-Robles manejó en su intervención a favor del sistema de representación proporcional corregido fueron los que, en esencia, empleará en 1935 Giménez Fernández. Sin embargo, para cuando en esa fecha la cuestión retome actualidad, la emoción dialéctica impuesta por Gil-Robles carecerá del nervio y convencimiento que entonces. Esto, que pormenorizaremos en su momento junto a la actitud del bloque gubernamental radical-cedista, debe dejar paso ahora, en interés de un análisis lógico, a la anotación de las características fundamentales de la Ley y sistema de representación de 27 de julio de 1933.

2.2 Ley Electoral y sistema de representación del 27 de julio de 1933

La nueva Ley Electoral nacida, obra de las Cortes Constituyentes, el 27 de julio de 1933, debe entenderse, a nuestro parecer, como el refrendo de mayor rango legislativo, tal como se ha podido entrever de alguno de los textos recogidos, sobre el Decreto de 8 de mayo de 1931. En este sentido, puede decirse que la Ley vino a añadir al decreto sólo pequeñas variaciones, concretadas en la supresión de los artículos 4 y 5 y modificación del 7 y 11, afectando a las siguientes cuestiones:

a) Por lo que hace a la supresión:

1) A los requisitos exigidos para la elegibilidad de un ciudadano como diputado, suprimiéndose definitivamente la fórmula de respeto y acatamiento a la Constitución de la Monarquía de 1876, por la razón simple y evidente de existir ya la nueva Constitución del 31 (art. 4, párrafo 1.º). Y las posibles incompatibilidades en el cargo (art. 4, párrafo 2.º).

2) A las situaciones en que resultaba un ciudadano incapacitado para ser diputado, aunque hubiere sido válidamente elegido (art. 5).

b) Por lo que hace a la modificación:

1) Del sistema de lista con voto restringido, bastando que uno o varios de los candidatos de una lista reciban el 40 por 100 de los votos emitidos. En otro caso, se debería recurrir a la segunda vuelta, siempre entre quienes hubieran recibido cuando menos el 8 por 100 de los votos emitidos [art. 7 del Decreto; art. único, apartado *d*), de la Ley].

2) Acerca de la delimitación de las circunscripciones, que aparecerían aumentadas en su cupo de población desde los 100.000 a cifra superior a 150.000 habitantes [art. 11 del Decreto; art. único, apartado *a*), de la Ley].

De esta manera, vista más arriba cuál era la situación legislativa previa a las Constituyentes, la Ley de 1933 presentaba un sistema de representación mayoritaria, sistema de lista, voto restringido —a fin de que cada circunscripción tuviera un número determinado de escaños destinados a las minorías— y panachage, u opción dada al elector para la eliminación de algún nombre o adición de otro en una lista, aspecto, por consiguiente, que hacía las listas no cerradas ni bloqueadas.

Los defectos más sobresalientes de esta Ley y sistema de representación, que Linz califica de híbrido (41), se concretan en el régimen de partidos. Al favorecer una mayoría de coalición, no mostraba en su verdadera dimensión y fuerza, representatividad, a cada uno de los partidos integrados en la misma. La aparición de las coaliciones supone, por otra parte, la concesión a partidos extremistas, a fin de atraer al voto a sus clientelas, de una serie de escaños que difícilmente obtendrían acudiendo en solitario a la contienda electoral.

Examinada la cuestión desde otra perspectiva, la prima a la mayoría, como mayoría de coalición, terminaría polarizando el sistema de partidos. Prima a la mayoría que trabajaba en favor de las circunscripciones donde existieran partidos regionales medianamente considerables, resultando allí afectados los grupos políticos con programas de ámbito nacional. Descompensación que no se hacía sólo numérica, sino inversamente proporcional a la representación de los intereses nacionales y regionales en el Parlamento de la nación.

La necesidad de una segunda vuelta, que no fue una práctica inusual, determinó efectivamente exaltaciones de violencia, que durante la repetición de los comicios en Granada y Cuenca el año 36, por ejemplo, se convirtieron en mecanismos de acción casi tan «electorales» como los legítimos recursos admitidos por la Ley.

Finalmente, indicar que la Ley de julio del 33 se completó con varias disposiciones interpretativas. Así la O. Circular de 29 de octubre de ese mismo año sobre actuaciones de las autoridades gubernativas y agentes judiciales en períodos electorales y la O. de 8 de noviembre siguiente sobre actuación de la autoridad pública ante desórdenes, vigilancia de locales destinados a la emisión del voto, identificación de electores y expedición de documentos (42).

(41) J. J. LINZ: «La caduta dei regimini democratici», en *Riv. Italiana de Scienze Politica*, V, núm. 1, abril 1975, págs. 7-43. También «The Party System of Spain. Past and Future», en *Party System and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, Seymour M. Lipset & Sten Rokkan eds., The Free Press, Nueva York, 1967, págs. 197-282.

(42) Material bibliográfico y fuentes utilizadas en los anteriores apartados: F. DE

2.3 *El proyecto de reforma de la Ley Electoral en 1935*a) *Voto particular de Giménez Fernández al proyecto Samper de julio de 1934*

A nuestro entender, el principio del final que para las tendencias conciliadoras y centristas claramente se percibirá a partir de marzo de 1936 —esto es, tras la frustración del intento de un Gobierno de Coalición Nacional, que hubiera encabezado Prieto— tiene su perfilamiento más nítido en los abatares del proyecto de reforma de la Ley Electoral. La explicación, y a veces incluso la sola contemplación de la polémica en torno a la regulación del cómputo de los sufragios mediante los procedimientos de representación proporcional o mayoritario, sirve a descubrir la pugna que, al cabo, colaborará en gran medida a que el dilema político español de los años treinta desemboque en una solución más dramática que la lógicamente imaginable para un problema de índole doctrinal y teórica. Porque si es cierto que en la predilección por la aplicación de uno u otro sistema de representación se traslucen razones de táctica política, no lo es menos que en el fondo laten también dos opuestas concepciones sobre el distinto modo de entender los principios de la democracia. En cuanto a la valoración y discusión del problema en la España concreta de 1935, no debe perderse de vista, en todo caso, el factor de crisis política de signo pendular que desde el mes de no-

CARRERAS: *Legislación electoral en la II República* (Resumen de tesis doctoral leída en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, diciembre 1973), Publics, Universidad Autónoma, Barcelona, 1979, 29 págs.; VIZCONDE DE EZA: *La representación del país* (Disertación ante la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en las sesiones de octubre y noviembre de 1945), G. Bermúdez Imp., Madrid, 1946, 189 págs.; V. GINEBRA: *Opinión y Parlamento: Observaciones en torno al sistema democrático parlamentario y al procedimiento electoral*, Horizonte, S. A., Madrid, s. a., 60 págs.; *Ley Electoral con los últimos decretos y disposiciones de la República publicados por la «Gaceta de Madrid»* (D. 28 de julio y 9 de octubre de 1933, Ley de 27 de julio de 1933 y 8 de agosto de 1907), s. i., s. l., s. a., 14 págs.; *Leyes Electorales para Diputados a Cortes y Concejales de 8 de agosto de 1907 y para Senadores de 8 de febrero de 1877*. Seguidas del R. D. de adaptación de 9 de septiembre de 1909 y de las disposiciones complementarias y aclaratorias dictadas por el ministro de la Gobernación y la Junta Central del Censo Electoral e índice alfabético, por el secretariado, A. Aleu Edit., Madrid, 1909, 344 págs.; F. LÓPEZ DE GOICOECHEA y F. MARTÍN CAYUELA: *Ley Electoral para Diputados y Concejales, anotada, complementada y adaptada a ella el D. del Gobierno Provisional de la República de 8 de agosto de 1931 para la elección de Cortes Constituyentes*, Gráficas Reunidas, Madrid, 1931, 112 págs.

viembre de 1933 recorría su nervio medular, ajuntando a él la distribución de fuerzas presentes en ese momento.

Puntualizado esto, por lo que se refiere al proyecto que a solicitud de Gil-Robles (Archivo, Diario, 21-I-35) presentaría Giménez Fernández como voto particular al remitido en 4 de julio de 1934 a las Cortes por Ricardo Samper, destacará principalmente su orientación proporcional; preferencia por un sistema de representación proporcional atenuado por un quórum del 15 por 100, primas a la mayoría, asociación de listas, reconocimiento del panachage y grandes circunscripciones. Con ello se introducían varias modificaciones al texto propuesto por Samper, soslayando sobre todo defectos técnicos —arts. 19, 20, 23, 36, 43 y 59—, solucionando la imposibilidad de escrutinio parcial, la prohibición de panachage, el irregular procedimiento para el reparto de los restos, la ausencia de primas a la mayoría, la falta de quórum, la imprevisión ante supuestos de presentación de una sola candidatura y el no favorecimiento en términos razonables de la formación de coaliciones.

Sobre estas líneas generales, la ponencia de trabajo expuesta el 22 de enero de 1935 al Consejo de Ministros se desarrollaba en articulado de trabajo por el siguiente modelo:

Art. único: Para las elecciones a Diputados a Cortes que se hayan de celebrar en el territorio de la República española, regirán la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, las modificaciones que en la misma se introdujeron por el Decreto de 8 de mayo de 1931, en sus artículos 2, 3, 8, 10, 13 y 14, las introducidas por la Ley de 27 de julio de 1933, en sus apartados A), E) y C), y las modificaciones siguientes:

I. Se conservan como están las circunscripciones electorales que no elijan un número superior a diez diputados. Aquellas que lo sobrepasen podrán ser divididas por acuerdo adoptado en Consejo de Ministros y con sujeción a las siguientes condiciones: informe previo del Instituto Geográfico, Catastral y de Estadística; que en ningún caso las circunscripciones resultantes de la división tengan menos de cinco diputados ni más de diez; que se tenga en cuenta el censo de la población y sea indispensable la continuidad territorial.

II. En las circunscripciones de cinco o más diputados regirán las disposiciones siguientes:

A) Los partidos políticos, asociaciones legalmente constituidas o grupos de electores confeccionarán sus listas de candidatos y, firmadas por éstos o por sus apoderados especiales, las presentarán, con quince días, por lo menos, de antelación a la fecha de las elecciones, ante la Junta del Censo Elec-

toral. La Junta del Censo decidirá sobre la capacidad de la lista y, en caso de aprobación, acordará su publicación en el *Boletín Oficial* correspondiente. El orden de colocación de los candidatos en cada lista determinará la preferencia, en su caso, para ser proclamado electo.

Terminado el plazo de diez días para la admisión de las listas, la Junta del Censo, en caso de que una misma persona figure en más de una de aquellas dentro de las presentadas en una misma circunscripción, se lo comunicará al interesado, que en el plazo de veinticuatro horas podrá decidir por cuál de ellas opta. En caso de no optar, se entenderá que prefiere la lista primeramente presentada .

Contra la eliminación por la Junta del Censo de un candidato en una lista cabrá únicamente recurso de apelación ante el juez de Primera Instancia del distrito o del decano en caso de ser varios en la misma ciudad. Dicho recurso se presentará en el plazo improrrogable de veinticuatro horas siguientes a la notificación y será sustanciado y fallado por el juez en las veinticuatro horas siguientes, teniendo a la vista tan sólo la notificación de eliminación que haga la Junta del Censo y el escrito en que formalice el recurso el interesado.

B) Cada elector podrá votar tantos nombres como puestos se elijan en la circunscripción donde tuviere el voto. En cada lista podrán figurar tantos candidatos como puestos se elijan en la circunscripción.

Queda libre la facultad del elector para constituir su papeleta de voto con los candidatos de las listas oficialmente presentadas que desee, aun cuando pertenezcan a listas distintas.

En ningún caso podrá el elector incluir en su papeleta un número superior de nombres al de puestos elegibles por la circunscripción ni los de personas no incluidas en las candidaturas oficialmente aprobadas.

Queda prohibida la reproducción por medios mecánicos de candidaturas distintas de las oficialmente aprobadas; y no se computarán ninguno de los votos emitidos en la misma, aun cuando algunos lo fueran a favor de candidatos válidamente proclamados.

C) La votación y el escrutinio particular en las secciones electorales se efectuará como hasta aquí, haciendo constar en el acta y en las certificaciones el número de electores, el de votantes, el de papeletas nulas y el de votos emitidos nominativamente a favor de todos y cada uno de los candidatos presentados oficialmente en las distintas listas, sin distinción entre los que pertenezcan a unas u otras y sin incluir los votos obtenidos por quienes no figuren en las candidaturas oficialmente aprobadas.

D) En el escrutinio general se procederá de la siguiente manera para la designación de los candidatos que han de ser proclamados electos:

1.º Se sumarán los votos obtenidos por cada candidato nominativamente en las distintas Secciones, para conocer el total de los que haya obtenido en la circunscripción.

2.º Se determinará la *cifra electoral* de cada lista, dividiendo la suma de los votos obtenidos por todos los candidatos que figuren en ella por el número de puestos que se elijan en la circunscripción.

3.º Se concederá a cada lista tantos puestos como veces su cifra electoral contenga el *cociente electoral* resultante de dividir el número de votantes por el de puestos elegibles en la circunscripción.

4.º Los puestos no adjudicados por la aplicación del cociente se atribuirán a la lista que presente mayor cifra electoral. Si después de atribuir un puesto a cada una de las listas quedaran algunos por adjudicar, se concederán a aquellas de las listas que poseen mayor cifra electoral.

5.º En el caso de que correspondiese un puesto a una lista donde ya estuviesen proclamados todos sus componentes, aquél se atribuirá al candidato no proclamado que tuviese mayor número de votos nominativos, sea de la lista que fuere.

En todas las operaciones aritméticas que han de practicarse se entenderá por cifra electoral la resultante de la división de números enteros, prescindiendo en absoluto de los residuos y decimales si los hubiere.

E) Para la designación de los candidatos que se han de proclamar electos por fracciones, dentro de los puestos atribuidos a cada lista, se seguirá el orden con que figuren en ella.

En la circunscripción que elija menos de cinco diputados se tendrán en cuenta las siguientes modificaciones actualmente vigentes:

a) Se aplicarán las normas del apartado A) del párrafo II.

b) Cada elector podrá votar, si la circunscripción elige dos diputados, un nombre; si tres, dos, y si cuatro, tres nombres.

Queda libre la facultad del elector para constituir su papeleta de voto con los candidatos en las listas oficialmente presentadas que desee, aun cuando pertenezcan a listas distintas.

En ningún caso podrá el elector incluir en su papeleta un número superior al de puestos elegibles por la circunscripción, ni los de personas no incluidas en las candidaturas oficialmente aprobadas.

c) Se aplicarán las normas del apartado C) del párrafo II.

d) El escrutinio general seguirá el siguiente procedimiento para la proclamación de los candidatos electos:

1.º Se sumarán los votos obtenidos por cada candidato nominalmente para conocer el total de los que hayan obtenido en la circunscripción.

2.º Se proclamarán electos en los puestos a elegir a los candidatos que hayan obtenido mayoría relativa de votos nominativos por su orden.

3.º En las elecciones de concejales se aplicarán las normas de los párrafos I y II del artículo único de esta Ley.

Esta ponencia de trabajo, presentada como voto particular al proyecto de Samper, fue aprobada en su primera lectura por los asistentes al Consejo de Ministros de 21 de enero, volviendo nuevamente a ser objeto de examen el día 30 para acordar que el ponente pasara a reunirse con los representantes de los grupos de la mayoría gubernamental (43). Mas por entonces diversos sectores de la opinión pública se habían hecho eco del proyecto, mostrando con ello tomas de posición, de cuyo contenido y detalle nos ocuparemos en el epígrafe siguiente.

b) *Perfiles e incidencias sociopolíticas del proyecto de reforma de la Ley Electoral. Enero-diciembre de 1935*

Efectivamente, a muy poco de su presentación ante el Consejo de Ministros, el proyecto de Giménez Fernández logró excitar el interés y la atención entre los diversos sectores de la opinión. Así, uno de los primeros en reaccionar, *El Siglo Futuro*, integrista, lo calificaba como el del «tan manido y rebosado procedimiento de la representación proporcional» (R.P., en adelante), inhibiéndose del tema por considerar no serle propio entrar en las cuestiones que debaten «los que disfrutan del poder con el propósito cierto de armar tinglados caciquiles en los pueblos para que sean la base de los tinglados políticos en las capitales, y poder ser los 'mandamás' en el gobierno de la nación» (44). El periódico de Calvo Sotelo, *La Nación*, colocando en paralelo el proyecto de Reforma Electoral y el de Asociaciones, afirmaba que «de uno ni de otro entenderá nadie que no sea un aventajado estudiante de Papiniano... Aunque parezca holgazanería imperdonable, nosotros no estamos dispuestos, para ser electores o elegidos, a meternos en la cabeza a Pitá-

(43) Información sobre las características de la ponencia en *Hoy* (Badajoz), 17-I-35, «Cuestiones previas a la revisión constitucional», por F. Casares; *Heraldo de Madrid y Ahora* (Madrid), 22-I-35; *ABC* (Madrid), 23-I-35; *La Epoca*, 23-I-35; *Heraldo de Madrid*, 24-I-35, «A propósito de la Reforma Electoral», recomendando se evite el favorecer el caciquismo. Véase también *Informaciones* (Madrid), 30-I-35, y *El Debate* (Madrid), 30-I-35. En el Archivo, Diario, fechas de referencia para reuniones y actividades relacionadas con el proyecto de reforma electoral, días 18, 20, 22 y 27-II-35 y 1 y 6-III-35.

(44) *El Siglo Futuro* (Madrid), 25-I-35, «Nota pública. El barullo de la ley electoral».

goras y a Papiniano. Suponemos que muchísimos más comprenderán esta saludable opinión. Y así se fomentará el espíritu de ciudadanía» (45). Calvo Sotelo, por su parte, consideraba que el Parlamento que se formara con arreglo al sistema proporcional (S.P., en adelante) sería aún menos gobernable que el entonces actual porque, además, «el mecanismo electoral existente en España no se halla preparado para unas elecciones por el sistema puro de la rígida proporcionalidad»; «de hacerse listas con sentido puro, debe ser a base de un colegio nacional único y una lista exclusiva» (46). Una aspiración curiosamente coincidente con la defendida por el representante comunista en el debate de la Ley Electoral del gobierno de Azaña en julio de 1933 y análoga a la posición que el líder del radicalismo tomará en este punto tras los desastrosos efectos políticos de los escándalos Straperlo y Nombela.

El editorialista de *ABC*, principal diario monárquico del país, prefería pensar que el proyecto no llegaría nunca a tomar estado parlamentario, pues era erróneo y arbitrario favorecer «la representación de 'grupitos minúsculos' de la totalidad del país sobreponiéndose a los grandes y verdaderos grupos de opinión» (47). El de *La Epoca* hacía ver a sus lectores que la R.P. conduciría al «desgobierno y la anarquía», sólo por respetar las doctrinas democráticas, ante lo que —añadía— «no es sin fundamento por lo que nosotros repudiamos tal sistema (democrático)» (48). Su crítica se dirigía, de consecuencia, más que al sistema de la R.P. como sistema de representación política, a la misma representación política como sistema.

Bajo este clima, los resultados de las consultas a los grupos de la mayoría gubernamental tampoco reflejaron uniformidad. Melquíades Alvarez y Abilio Calderón, por el Partido Agrario, propugnaban el sistema mayoritario (S.M., en adelante), con pequeños distritos y representación uninominal; esto es, en línea con las más típicas aspiraciones de todo partido de «notables». En la minoría radical, aunque a título personal, se oponía a la R.P. Emiliano Iglesias, quien además de resaltar la incapacidad política de la nación frente a tal sistema, tenía igualmente por contraproducentes cualquiera de sus variantes, ya se hiciera a través de una prima a la mayoría o a la minoría. Los regionalistas catalanes, como Cambó y Ventosa Calvell, se mostraban partidarios del proyecto. El primero de ellos entendía que la Ley Electoral «impuesta por el Gobierno provisional y confirmada después por las Constituyentes es

(45) *La Nación* (Madrid), 29-I-35, «Este proyecto (el de reforma de la ley electoral) y el de asociaciones constituyen dos monumentos».

(46) *Declaraciones a La Epoca* (Madrid) y *Diario de Madrid*, 26-I-35.

(47) *ABC* (Madrid), 30-I-35, «La ley electoral. El proyecto de ley electoral es erróneo y arbitrario».

(48) *La Epoca* (Madrid), 26-I-35, «La ley electoral».

la más absurda que existe. A ningún otro país se le ha ocurrido hacer coincidir la representación mayoritaria (R.M., en adelante), bárbaramente mayoritaria, con las grandes circunscripciones y el sufragio de lista, porque son incompatibles». Al sector contrario se unía también el presidente del Congreso, Santiago Alba, quien declaraba: «Faltan en España capacidad política y educación ciudadana para poder hacer elecciones por el S.P... Yo ya he manifestado en repetidas ocasiones al Gobierno, y este es mi criterio, que el sistema me parece absolutamente equivocado en España... Yo, en mis tiempos mozos, fui partidario de la R.P.; pero cuando me convencí de que en España, por su incapacidad política y ciudadana, no había forma de llevarlo a la práctica, desistí de ello. Además, considero que el ensayo sería peligroso para la República» (49).

Fuera de las formaciones políticas más representativas entre los grupos de la mayoría gubernamental, tanto monárquicos como izquierdas republicanas no tardaron en tomar sus respectivas posiciones. Al monárquico Fuentes Pila parecía preocuparle, más que lo que a Alba, «que el beneficio fuera a parar a manos socialistas» (50). Martínez Barri, por su parte, no ocultaba su preferencia, en términos generales, hacia la idea de un régimen que hiciera posible «un conjunto de minorías parlamentarias sin desproporción concreta», juzgando excesivo el quórum del 15 por 100 fijado en el proyecto (51); es decir, argumentando de manera tal que la explicación de su posicionamiento se torna extremadamente fácil.

Pero, con todo, estas reacciones desfavorables son todavía, en enero de 1935, simbolizaciones teóricas. Ni el proyecto de Giménez Fernández se había empezado a discutir realmente, ni los grupos políticos a cuyo estudio y promoción legislativa se entregara han adoptado aún sino las primeras posicio-

(49) Las citas corresponden a las eds. del *Diario de Madrid*, 26-I-35, Iglesias, Ventosa y Cambó, este último también en *Ahora* (Madrid), 26-I-35. Para Alba, véase *El Liberal* (Madrid), *Diario de Madrid* y *La Voz* (Madrid), 27-I-35, y de este último diario, también la ed. de 28-I-35.

(50) *El Sol* (Madrid), 27-I-35, y *La Voz* (Madrid), 28-I-35.

(51) Véase *El Liberal* (Madrid), 25-I-35. La ed. del día anterior en este mismo diario contenía el artículo titulado «La ley electoral, ¿se va a permitir discutirlo?», en el que podía leerse: «La consabida ley cedista no es, o cuando menos no debe serlo, una ley circunstancial. Por sus enlaces con la Constitución —sobre todo se ha de emplear para constituir las Cortes revisionistas con que sueñan algunos— se aparta mucho de esas disposiciones eventuales que un Gobierno o una mayoría juzga eventuales a raíz de cualquier sublevación del orden. Más claro: no afecta sólo a los deberes de tales o cuales partidos respecto al Gobierno, que descansa en sus votos parlamentarios. Afecta de modo rotundo a España. Y siendo así, es lícito preguntarle: ¿Podrá libremente discutir dicha ley la opinión pública?»

nes. Ahora bien, la opinión pública sigue recibiendo constante información del tema y entre quienes la suministran existen también algunos seguidores del entonces ministro de Agricultura. Uno de los que desde el inicio del asunto aborda el lance informativo con óptica análoga a la del promotor es Francisco Casares, herrerista, cuyas crónicas y comentarios políticos se insertan en diversos diarios de la capital y provincias. En *Hoy*, perteneciente a la Editorial Católica, que se publica en Badajoz, escribirá acerca de la ponencia: «Tiene una finalidad clara. La del robustecimiento de los partidos. En España se ha vivido durante muchos lustros de la fuerza y el influjo que proyectaban determinados nombres. Las denominaciones políticas se hacían, más que por la orientación de un grupo constituido alrededor de un programa, por el signo nominativo de un jefe. Los representantes del país eran mauristas, melquiadistas, albistas, etc.» (52). Este era, sin duda, un criterio de análisis de la realidad histórico-política española, que en una aspiración aún no del todo satisfecha hoy, constituía por entonces un puntual deseo del ministro proponente, plenamente consonante, por otro lado, con lo enunciado por Gil-Robles en las Constituyentes.

A la causa de Giménez Fernández se uniría también Luis Durán y Ventosa, comentarista político y columnista de varios rotativos nacionales. Con el sistema de R.P., decía, «todos aquellos grupos de 'gacetilla suplicante', que sólo tienen la fuerza aparente que les da la benevolencia de los directores de periódicos que permiten la publicación de sus autobombos, acabarían por disolverse a las primeras o segundas elecciones en el escaso número de sufragios obtenidos, demostrándose públicamente su falta de fuerza en la opinión» (53). Y en otro lugar, combatiendo el desmedido paternalismo con que algunos políticos tratan de arropar la «infancia» o «falta de madurez» política de sus gobernados, se expresará al lado del ministro en los siguientes términos: «Sin darse cuenta seguramente de la ofensa al pueblo español que la afirmación supone, muchos adversarios de la R.P. intentan fundar su oposición en la falta de educación política del cuerpo electoral. Si se aceptan las suposiciones de estos propagandistas del S.M., los electores españoles tienen capacidad suficiente para escoger entre diversas candidaturas si saben que una de ellas puede, al triunfar, proporcionar unas actas a todos los nombres que en ellas figuran, y en caso de perder, no dar las actas buscadas más que a un 20 por 100 de ellos o a ninguno. Pero no son capaces de escoger

(52) *Hoy* (Badajoz), 30-I-35, «El proyecto de ley electoral», por F. Casares.

(53) *Ahora* (Madrid), «Lo que se dice contra la representación proporcional», por L. Durán y Ventosa. Véase también el editorial de *Hoy* (Badajoz), 21-I-35, y *La Unión Mercantil* (Madrid), 7-II-35, «Las tendencias que se dibujan en los distintos partidos. alrededor del proyecto de reforma de la ley electoral», por F. Casares.

entre distintas listas si se sabe que las actas se repartirán después entre todos los candidatos a proporción de votos obtenidos... El ciudadano normal habrá de reírse de los políticos que le dan la culpa de que en España no pueda establecerse un sistema electoral que funciona sin dificultad en media Europa, y le digan que no puede establecerse porque exige una educación política que el elector español no tiene» (54).

Estas observaciones cobran un especial sentido al hilo de la reseña del Consejo de Ministros celebrado el día 14 de enero, en el que se declara la división de criterios entre los consejeros ante el articulado del proyecto, pasándose a nombrar una comisión de estudio. El desacuerdo tiene como protagonistas a los ministros radicales y agrarios, partidarios de la Ley de 1907 y de los pequeños distritos electorales (55). Esta Comisión iniciará sus labores el 19 de febrero, integrada por los siguientes grupos y personas: E. Iglesias, Carlos Echeguren y Eloy Vaquero (radicales); Cid, Molero y Rodríguez de Viguri (agrarios); Dualde, Alvarez Valdés y Pedregal (liberal-demócratas), y Giménez Fernández, Bosch Marín y Gil Brandón (cedistas), actuando de presidente el agrario Pedro Armasa (56).

La primera reunión registró la asistencia de Lerroux, quien explicó el objeto de la convocatoria como el de «procurar un acuerdo entre los partidos representados en el Gobierno para llegar a una reforma práctica de la Ley Electoral, aplicable a la próxima renovación de ayuntamientos». Acto seguido, Giménez Fernández, como autor del proyecto, pasó a su explicación y defensa. Tras ella, Cid, alegando que su minoría no se había reunido para formar un criterio unitario, rectificó el rumor de que los agrarios accedían a esta primera reunión con predisposición desfavorable hacia el proyecto. Iglesias expuso sus preferencias hacia el sistema de R.M. Echeguren objetó la predominante presencia de diputados gallegos en la Comisión, a quienes menos parecía afectar el problema, dado el tradicional sistema electoral seguido en aquella región. Rodríguez de Viguri entendió que uno u otro sistema, mayoritario o proporcional, debería limitarse en su futura aplicación únicamente a las consultas municipales. Dualde se mostró inclinado al S.P., aunque no

(54) *Ahora* (Madrid), 20-II-35, «Las supuestas complicaciones de la representación proporcional», por L. Durán y Ventosa.

(55) Véase *Diario de Madrid*, 16-II-35, «El pequeño distrito electoral. Una pretensión de los agrarios». *Heraldo de Madrid*, 24-I-35, cit., sostenía que traer el distrito equivalía a fomentar el caciquismo, y *El Sol* (Madrid), 25-I-35, se mostraba partidario de las grandes circunscripciones y del menor número de reducciones.

(56) Véase *Ahora* (Madrid), 15 y 20-II-35. A la primera reunión asiste Lerroux a los efectos de constitución formal. Giménez Fernández actuó en esta primera sesión de presidente. A la comisión en diversos momentos pertenecerían otros diputados, cuyos nombres irán apareciendo en adelante.

sin aclarar que se sometería en ello a la disciplina que estableciera su grupo liberal-demócrata. Pedregal no ocultó sus preferencias por el sistema mixto, modelo belga, con utilización del proporcional en las grandes ciudades y el mayoritario en las provincias. La primera reunión, en suma, no pasó de ser una presentación generalísima y no comprometida de los diversos puntos de vista que ya se sustanciaron en el seno del Consejo. De cualquier modo, y ante la falta de acuerdos, se decidió que los representantes consultaran a sus respectivas minorías, con lo que más tarde podría irse a la transacción que resultara pertinente.

Sin embargo, es bastante significativo —a nuestro modo de ver— el acoso de los radicales, los más determinados a la hora de condenar el sistema puesto a examen. Los radicales, con esta actitud, como pondría de relieve Mariano Marfil, maestro de herreristas en el periodismo español de antes de la guerra y posterior, incurrían de esa manera en un notable olvido; el arriba referido de 24 de febrero de 1921 en las Cortes de la Monarquía, cuando en proposición incidental se solicitaba como indispensable y urgente «la implantación del sistema de R.P..., ¡y aquella proposición iba suscrita por el señor Lerroux! Con el jefe del Gobierno figuraban los señores Gasset, Villanueva, Alba, Cambó, Conde de Romanones y Pietro» (57).

Cambó salvaría este delicado entuerto con un discurso en la Cámara republicana reiterando lo requerido en la monárquica (58). Romanones, por el contrario, prefirió sumarse a la corriente radical, apostillando: «Me parece totalmente equivocado. El sistema de R.P. será un salto en las tinieblas. La Ley actual, si se hicieran algunas modificaciones, resultaría casi perfecta. Tengo para mí que se implantará en beneficio de los socialistas» (59). Francisco Villanueva, personaje no adscrito a un determinado partido de entre los existentes en el 35, bien que autodefinido como federal y «conservador de la República», deja traslucir su posición a través de la siguiente comparación de los sistemas de R.P y R.M.: «Esto es lo ocurrido en 1933. De cinco millones de votos, correspondieron dos a las derechas y tres a las izquierdas. Y no obstante, correspondió la mayoría en el Parlamento a los que tuvieron menos votos. Con el S.P., esa monstruosidad no se podría repetir» (60). La

(57) *Ahora* (Madrid), 15-II-35, «Temas políticos. Régimen de mayorías y representación proporcional», por M. Marfil.

(58) Véase *DSC*, 16-II-35. *El Debate* (Madrid), 17-II-35, «Lo del día. La representación proporcional».

(59) Véase *Heraldo de Madrid*, 25-I-35, y *ABC* (Madrid), 13-III-35.

(60) Véase *El Popular* (Málaga), 1-II-35, «La ley electoral, sistema proporcional y cociente», por F. Villanueva (va fechado en Madrid a 26-I-35).

observación cuantitativa es inadecuada, pero sirve a pesar de todo para precisar su posición.

Por lo que hace a Prieto, hubiera sido bien difícil hallarle durante los primeros meses de 1935 opinando abiertamente en los medios de comunicación. Sin poder recurrir, por tanto, a *El Liberal*, de Bilbao, ni a *El Socialista*, proscritos o suspendidos, hemos de confiarnos a *La Libertad*, de Madrid, único acaso para calibrar, por su tendencia izquierdista, el parecer de sectores donde hubiera tenido cabida, siquiera en términos generales, también el prietista. Así, matizada la perspectiva, el diario *La Libertad* afirmaba que la República era poseedora de una tradición electoral honesta y limpia que, como su mejor ejecutoria, bastaba cuando se intentaba «disfrazar lo antiguo, lo viejo, lo caciquil con envoltura nueva, haciendo una ley electoral del más puro estilo 'romerorroblesco', aunque se titule pomposamente 'proporcional'» (61).

Pero esta referencia, admitiendo su indirecta derivación, es en la dinámica poder-oposición aplicable al carácter con que igualmente aparecen otros «temas de posición» dentro del arco político del momento. Y si a los socialistas no se les debe marginar de esta encuesta, aunque para ello se recurra a fuentes colaterales, del mismo modo debe traerse aquí la postura de opciones de acción o de pensamiento apartados del foro político parlamentario, pero inmersas en la disociación a que hemos aludido. El recurso de que antes nos valíamos no es necesario para constatar el lugar que ocupará en esta polémica Víctor Pradera. Exponente del pensamiento tradicionalista, evaluaba en estas jornadas, con cierta pretensión científica, la propuesta de reforma y su orientación señalando que, «aplicado el sistema proporcional al régimen de representación de los partidos de la nación, se dispondría de un buen instrumento electoral y de un reprochable sistema de representación... El procedimiento electoral denominado ordinariamente de R.P. es, entre todos los sistemas electorales, el único justo. Y ante el mayoritario es evidente. ¿Cómo se explica entonces los obstáculos que encuentra?... Porque el sufragio universal inorgánico, actuando bajo el sistema electoral de proporcionalidad, había, por necesidad, de producir exacerbados sus mortales efectos de división. Fundado en la necesidad de traducir en el orden de la representación cuantos matices ofrezca la opinión pública, conduce ya a un órgano legislativo triturado, desintegrado y amorfo... Ya el Parlamento es un mosaico, ya es incapaz de sostener heterogéneamente un Gobierno. La mayoría guberna-

(61) Véase *La Libertad* (Madrid), 14-III-35, «La reforma electoral. Proyecto monstruoso. ¡Escamoteo de la voluntad popular. Los monárquicos saldrán con votos republicanos!», por M. Torres Campana.

mental —como enfáticamente se dice— no es una mayoría, sino una suma de varias minorías, que es cosa sustancialmente distinta. Un plato roto ofrece más posibilidades de unidad que cuatro partidos políticos que gobiernen en régimen parlamentario con idearios que afirman ser diferentes. Pues el sistema de proporcionalidad electoral reforzará y ampliará ese mosaico, y el primer anhelo que dominará a los partidos gubernamentales será el de deshacer lo hecho bajo la inspiración de los principios de justicia» (62).

Este tipo de actitudes, sin embargo, que en esencia constituyen interpretaciones muy particulares y comprometidas de la realidad política española y su porvenir, son las que menor influencia desencadenan a la postre sobre la marcha del proyecto. Serán las reuniones de las minorías y sus conversaciones con Giménez Fernández las que obren mayor efecto, y fruto de ellas en este período se llega verdaderamente a la suavización de las posturas inicialmente encontradas. Esto ocurre, en concreto, con el grupo agrario, lo que al fin hace descender la presión de enfrentamiento al proyecto, que queda así a falta de acoplamiento con los radicales. El jefe de la minoría agraria conversaría con Giménez Fernández el 26 de febrero y aquél a su vez con el grupo al día siguiente. Martínez de Velasco declararía con tal ocasión: «Hemos escuchado encantados al ministro de Agricultura. Nos han impresionado sus argumentos y creo que no ha de haber ninguna dificultad por parte de la Minoría Agraria para llegar a una solución en este problema electoral que, además, se ha de llevar a la práctica sólo por vía de ensayo en las próximas elecciones municipales.» Por su parte, Giménez Fernández señalaría: «Estoy bien impresionado; creo que una gran parte de la minoría coincide con mi criterio... Yo soy un espíritu liberal y me agrada convencer a los demás y no imponer mi criterio...» (63). Bajo esta óptica conciliadora nuestro personaje se producirá también en otro instante manifestando: «Como ustedes saben, se proponían tres sistemas: el mayoritario, el mayoritario empírico y el proporcional. Este, a mi juicio, era el más justo, pero tiene el inconveniente de que se atomicen los partidos y no favorece a las coaliciones de Gobierno. Ahora lo que se pretende es aceptar el S.P. soslayando estos inconvenientes» (64).

Y este será, efectivamente, el eje de conducción negociadora en la sesión del día 27 de febrero, en la que se alcanzarán algunos acuerdos parciales. Estos consistirán en que la reforma se aplique únicamente a las elecciones

(62) Véase *ABC* (Madrid), 20-II-35, «Meditaciones políticas. La representación proporcional», por V. Pradera.

(63) Véase *ABC* (Madrid), 28-II-35, *La Unión Mercantil* (Málaga), 28-II-35.

(64) *La Epoca* (Madrid), 27-II-35, «Manifestaciones del ministro de Agricultura sobre la reforma electoral».

municipales y que exista una combinación del S.M. aplicándolo a las circunscripciones provinciales y del proporcional a las grandes ciudades (65). En esta reunión de finales de febrero la posición de los radicales, fuerte todavía, no fue secundada por los agrarios, tal que inmediatamente antes de la sesión de 1 de marzo la situación de los diferentes partidos ante el proyecto resulte, según anotaciones confidenciales de Giménez Fernández, como sigue:

A) Respecto a la aplicación del cociente.

En principio todos se dicen partidarios de la representación proporcional. En realidad, sólo la desean la Ceda, radicales (menos gallegos), Esquerra y algunos monárquicos. La Lliga antepone a la R.P., con asociación de listas, la pequeña circunscripción con votos restringidos.

B) Respecto a la división de distritos.

Los agrarios, radicales gallegos, conservadores e independientes prefieren el distrito uninominal y, no siendo éste posible, pequeñísimas circunscripciones con votos restringidos —dos de tres, tres de cuatro, tres de cinco—. Los monárquicos, colegio único por lo que tiene de plebiscitario. Las izquierdas, la Ceda y los regionalistas, circunscripciones medias. Los socialistas, amplísimas circunscripciones con fuerte prima a la mayoría.

C) Respecto al quórum.

Conformes todos con que no deba existir el quórum mínimo, sustituyéndolo por el cociente. Conformes igualmente en que la prima a la mayoría debe reducirse a los puestos no adjudicados por la aplicación del cociente.

D) Respecto a la distribución de los puestos en la lista.

Todos conformes en que deben distribuirse por el orden de presentación. Se exceptúan los agrarios y los independientes, que prefieren que se den a los de más votos nominativos.

(65) A ello se opone el izquierdismo anticlerical representado por *La Libertad*, 27-II-35, «La futura ley electoral. Sumandos heterogéneos y ¿suma homogénea?». Señala la inconveniencia de mezclar los sistemas mayoritario y proporcional. Véase también *El Liberal* (Madrid), 14-III-35, «O arte de complicar los problemas», por M. Ciges Aparicio: «Con la ley de 1907, el decreto de 1931 y la ley de 1933, se hace un informe amasijo, se mezcla la algarabía del proyecto actual y resulta un bodrio excelente para arrojarlo a la calle.» Igualmente interesante, el comentario de *El Popular* (Málaga), 3-III-35, «Política. Más sobre la ley electoral», por A. Espina, acerca de los cambios de las derechas, excepción hecha de la Ceda, respecto a la aceptación de uno u otro sistema de representación y las recientes modificaciones: «De aquí a propugnar la vuelta a la vieja ley monárquica de los distritos, con sus caciques, su compra de votos y sus muñidores electorales, no hay más que un paso. Y como no vean una repulsa absoluta e inmediata no tardarán en darle.»

E) Respecto al voto nominativo y panachage.

Los regionalistas prefieren el voto de lista. Las derechas, en general, el voto nominativo. Los socialistas, el voto de lista. Todos están conformes en que el panachage no conviene a los partidos, pero es indispensable también como transacción ante la gran masa de electores no afiliados a ninguno.

F) Asociación de listas.

Defendida con entusiasmo por la Ceda y los radicales. Aceptada por los monárquicos de no prosperar el sistema mayoritario actual, por ellos preferido, en tanto obliga a hacer las candidaturas previamente y sin saber los votos con que cada uno de los partidos aliados cuenta. Rechazado por los regionalistas, independientes y no muy bien visto por los agrarios.

De no fijar el Gobierno un criterio, probablemente seguirá el sistema actual, con todos sus inconvenientes, pues aparte de las ideas de los partidos, que en la mayoría no son muy claras en esta materia (como ejemplo puede señalarse a los agrarios, reformistas e independientes), están los intereses particulares de cada candidato, y muchos partidos tienen preponderancia de caciques, y éstos prefieren un sistema de distrito no muy amplio, mayoritario sin asociación de listas y que se preste a todas las maniobras de la antigua política, con lo que tendrían a su merced a los partidos y a los candidatos verdaderamente afectos a la ideología de aquéllos.

Estas notas y observaciones dan explicación a ciertas posturas asumidas en la reunión de la Comisión que habrá de tener lugar el 1 de marzo. En ella, efectivamente, Iglesias, radical, se ratifica a título personal en su beligerancia ante el sistema proporcional, aunque salvando su voto (66), con lo que llegarán a aceptarse varias modificaciones: un quórum del 20 por 100, circunscripciones de siete a catorce puestos, varios distritos electorales en Madrid y otras grandes poblaciones y, la más importante, introducida por Cid, relativa a la distribución de puestos y asignación de restos, acordándose que no sería a los primeros de cada lista con objeto de respetar mejor la voluntad del elector. De esta forma, aparecería como primer candidato triunfante con el mayor número de votos aquel que realmente hubiera obtenido superior número de sufragios. Por tanto, se introducía un determinante cambio sobre el primitivo proyecto. En éste ocurría que al momento de escrutar se consideraba la lista por el orden natural estricto en que se hubiese presentado. Así pues, si al dividir sus votos por el total de candidatos resultaba un determinado número de cociente, dicho número era el de candidatos electos según orden de lista, siendo proclamados según el orden natural con que en

(66) *La Vanguardia* (Barcelona), 2-III-35.

ella figuraban, esto es, con la prelación que el partido estableciera en la candidatura; y si por haber conseguido la mayoría tenía derecho a las primas, en cantidad, por ejemplo de dos, estos dos puestos se atribuirían a los dos candidatos inmediatos que a los electos siguieran en la lista a los antes referidos como proclamados. Así, el primero de la lista aparecía con más votos que sus precedentes inmediatos sin haberlos verdaderamente recibido. Con la modificación sugerida y aceptada, se daba entrada a la mezcla del S.M. con el S.P. en lo relativo al orden de proclamación de los diferentes integrantes de las candidaturas triunfantes. Si a una lista le correspondía por el cociente cierto número de puestos, éstos se adjudicarían ahora a los que dentro de la misma hubieran obtenido mayor número de votos y, luego, los puestos que por ser mayoritaria le correspondieran en aplicación de los restos, por las primas, se adjudicarían a los candidatos de la lista que por el S.M. no hubieran obtenido acta, siguiendo para ello el orden natural establecido en la lista.

Y señalábamos que éste constituía el cambio más importante porque a ello obedece que el proyecto inicial quede deformado en una buena parte y que más tarde se produzcan defecciones entre sus defensores (67). El hallazgo de esta fórmula modificará también, por otro lado, la actitud de ciertos sectores de la opinión. Esto sucede muy particularmente en el caso de los monárquicos alfonsinos de *ABC*. Su editorialista, muy posiblemente del todo ignorante de las auténticas repercusiones políticas de la alteración, y todavía manifestando su preferencia por lo que hubiera debido no pasar de simples retoques y no de reforma electoral, dirá: «La lucha entablada entre la revolución y la contrarrevolución afecta poderosamente al régimen municipal, amenazado, como todos los núcleos y resortes vitales de la nación, por el asalto de los elementos demagógicos. Esta lucha ineludible es la que, de abajo a arriba, manda sobre todos los propósitos, planes y táctica, forja las coaliciones y determina los rumbos de la defensa social» (68).

Pero consciente o no, las palabras de *ABC* implican mucho más que un ejercicio verbalista; en ellas subyace una sutil maniobra. Es evidente que la política se impone para algunos, sin reserva de principios, que como Ortega y Gasset explicaba, conviene reservar mejor para la geometría. Mandan las circunstancias. No obstante, las circunstancias a que *ABC* alude afectan sólo al agregado de intereses que *ABC* representaba, razón por la que difícilmente puede esperarse y menos exigirse en los demás una comunión perfecta, por

(67) Véase *supra*, nota 64.

(68) *ABC* (Madrid), 2-III-35, «La reforma electoral».

otra parte sólo propia de los santos. De ahí la reacción, de todo punto justificada, de *El Liberal*, de Madrid, replicando: «Ante las elecciones municipales, procuremos no ya la sinceridad, sino la honestidad electoral. Y para ello deben ponerse fuera de la ley alianzas tan escandalosas como las de monárquicos con los republicanos» (69).

Con independencia de esta vertiente, que aquí no toca desarrollar, el proyecto que será articulado el día 6 de marzo con vista a la celebración de una nueva reunión de la Comisión, y unánimemente aprobado por el Consejo de Ministros del 12 solicitando en el mismo la pertinente autorización del jefe del Estado para su presentación a Cortes, tuvo en esas fechas su más alta posibilidad para haberse convertido en realidad. Entre los factores que lo impedirían debe señalarse, como de especial relevancia, la caída del Gobierno en el que Giménez Fernández figuraba ante lo que dio en llamarse «crisis del impunitismo» en la liquidación de las responsabilidades de la Revolución de Octubre. Giménez Fernández dimitiría junto al resto de los ministros cedistas, y ya no será hasta junio siguiente que el tema de la reforma electoral regrese a la palestra del interés informativo y político (70).

El método con que a partir de junio se encauce y sustancie la cuestión que analizamos, será entonces por completo distinto al hasta ahora visto. El gabinete formado tras la caída del «gobierno de amigos» o «gobierno fantasma» de mayo, y que pasa a constituirse a principios del mes siguiente, adoptará el proyecto del ex ministro aprobado por los grupos, pero para someterlo a nuevo examen en el seno de una Comisión especial dependiente de la Presidencia, con presencia de su autor y bajo la dirección de Armasa. Sin embargo, antes de ver la actitud de éste, conviene referir la de Giménez Fernández ante la nueva orientación de discusión que pronto va a inaugurarse. Su posición la descubrimos, clara y rotunda, en un artículo publicado en *Ya*, cuya rotativa «Covadonga» él mismo pusiera en marcha en febrero de ese año: «Quienes deseen que media España sea, alternativamente, yunque o martillo de la otra media, pidan la implantación de un sistema lo más mayoritario posible... Pero quienes anhelemos una política de convivencia dentro de una ley común, donde no seamos tiranizados ni tiranos, pidamos un

(69) *El Liberal* (Madrid), 3-III-35. Véase también la ed. de 8-III-35, «Contra las alianzas deshonestas. Ley proporcional y cociente. Es el único remedio contra las malas costumbres de la vida pública».

(70) Véase *Ahora* (Madrid), 29-IV-35, «Ya no se habla de la reforma de la ley electoral», por L. Durán y Ventosa. Este artículo supone el fin de la colaboración de su autor con los planes del ministro, por considerar que el proyecto resultaba ahora una «mezcolanza híbrida» de sistema mayoritario y proporcional.

sistema de representación lo más proporcional posible dentro de la realidad política española» (71).

Difícil sería encontrar una más acertada descripción, una más fidedigna radiografía para la España que en junio de 1935 martilleaba sobre el yunque de la de 1933 con la violencia y la injusticia de una contrarreforma agraria, que intentando incluso desmontar los logros que en materia de arrendamientos rústicos se habían alcanzado por la legislación social-agraria de Giménez Fernández a su paso por el Ministerio de Agricultura. Fatal precedente para 1936, cuando toque invertir yunque y martillo al calor fraguado de las pasiones; en él forjó luego la historia las campanas que habrían de doblar por todos.

Para conocer el comportamiento de Armasa acudiremos al testimonio del diputado catalanista José M.^a Trías de Bes. Este había participado con anterioridad en la Comisión de estudio creada por la Lliga para el examen del proyecto de Samper, haciendo un análisis comparativo entre aquél, el elaborado por la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad y la vigente Ley Electoral, llegando a una síntesis de once bases que pretendieron facilitar la discusión parlamentaria y obviar el debate pormenorizado del articulado. Con estos antecedentes técnicos, Trías de Bes fue el caso que secundó la mayoría de las propuestas de Giménez Fernández.

Su juicio sobre la actitud obstruccionista, que Armasa no disimuló desde la presidencia de la nueva Comisión, puede condensarse en estos párrafos: «A observacions meves insistents sobre l'intolerable que resultava aquella comèdia, en contestaba, amb el seu accent andalús: 'Ya está bien, ya está bien, compañero. No ve usted que si trabajamos para que la ley fuera un hecho, tejeríamos nuestro sudario'. El senyor Armasa creia sens dubte que una llei que endeguéss l'elecció a cap a una representació autèntica, segurament ell no sortira. Altrament, aquest criteri el compartien molts compays de comissió» (72). Gil-Robles ha reconocido a este respecto que algunos representantes de la Minoría Popular Agraria tuvieron un comportamiento «caciquil», pero asegurando al propio tiempo que de haber llegado el debate al Salón de Sesiones, se habría obrado por todos con lealtad y sometimiento a la disciplina del partido (73). Pero la realidad es que la homogeneidad en pocas ocasiones había demostrado ser el rasgo más destacado de los cedistas

(71) *Ya* (Madrid), 1-VI-35, «Importancia de una buena ley electoral», por M. Giménez Fernández.

(72) *La Veu de Catalunya* (Barcelona), 15-III-36, «La llei electoral i la seva indispensable reforma», por J. M.^a Trías de Bes.

(73) J. M.^a GIL-ROBLES: *Op. cit.*, pág. 326.

en la Cámara; baste recordar lo sucedido con la discusión y votación de varios proyectos agrarios de Giménez Fernández.

En cualquier caso, Trías de Bes nos ha dejado un perfil bastante interesante del hombre elegido para guiar con imparcialidad el dictamen de proyecto. Pero aún no hemos llegado a ese punto. En junio de 1935, continuando cronológicamente nuestro recorrido, Giménez Fernández mantuvo algunas reuniones con Cambó, Miguel Maura, Abilio Calderón, Martínez de Velasco, Puig Ferrater y con el tradicionalista Romualdo Robles (74). Habían transcurrido más de dos meses desde que se llegara al primer acuerdo, por consiguiente, convendría preguntarse qué incidencias han interferido los propósitos de Giménez Fernández y en qué medida se han producido nuevas transformaciones en el proyecto.

Las más significativas son, precisamente, las que tienen lugar a finales de este mes de junio cuando, como señala F. Casares en la presentación de una entrevista al ex ministro para *Blanco y Negro*, «hace días parecía que el proyecto era aceptado por unanimidad y que todos los grupos parlamentarios representados en la Comisión estaban conformes. Sin embargo, al final de esta última semana las cosas han cambiado y ahora vuelven a recoger algunos las armas del S.M.» (75).

La más sustancial entre todas las modificaciones que pretendían operarse sobre el proyecto acordado se refería a la creación de circunscripciones «cortas». Ya en el transcurso de las negociaciones se llegó a un punto de transacción reduciendo la cifra inicial de los puestos —de 7 a 14 por circunscripción— a sólo de 5 a 10, número mínimo con el que hacer posible la aplicación del sistema propuesto. «Pero quieren circunscripciones de tres puestos», dirá Giménez Fernández, y ello supone la anulación del sistema de R.P., «la vuelta al régimen de mayorías y minorías, que debería estar descartado».

Apoyando esta reducción actuaban las presiones del portelismo (76). A ello alude el entrevistado con una esclarecedora anécdota. «Ha habido quien en el seno de la Comisión ha dicho que el sistema proporcionalista no se puede aplicar en España porque no estamos preparados para ello. Y ha añadido: "Solamente en una región española se podría hacer el ensayo, porque allí se ha alcanzado hace mucho tiempo el doctorado de la ciudadanía." Pues bien, después, en los pasillos, alguien que conoce bien las costumbres y la organización política de la citada región, me decía: "El doctorado es

(74) Véase *El Debate* (Madrid), 15 y 19-VI-35.

(75) *Blanco y Negro* (Madrid), 23-VI-35, «Conversaciones políticas. El señor Giménez Fernández nos habla de la ley electoral y combate duramente el régimen mayoritario», por F. Casares.

(76) Véase *Hoy* (Badajoz), 19-VI-35.

tal, que en algún distrito —y me citaba uno en concreto— se otorgaba la calificación antes de hacer el ejercicio.”» Este punto de vista acerca de Galicia podemos imputarlo a Gil Brandón, a Lazcano o al propio Armasa, revestidos todos de la condición de diputados gallegos. Así lo verá también Joaquín Chapaprieta al analizar el pensamiento portelista en las elecciones de 1936: «Creyó, con equivocación, el señor Portela que toda España era Galicia, donde tradicionalmente no se votaba y el resultado de las elecciones venía siendo producto de componendas y abusos de poder» (77).

Pero al margen de estas particularidades, de lo que no cabe duda es que la función obstruccionista y deformadora de algunos miembros de la Comisión de estudio, gallegos principalmente, no se mostró en absoluto imperceptible. Preguntado por el final previsible de los trabajos que se llevaban a cabo, Giménez Fernández contestaría: «No lo sé. Es posible que los partidarios del régimen mayoritario se salgan con la suya», a lo que Casares podrá añadir: «En sus palabras se advierte un tono de desesperanza, de desánimo. Tiene un concepto distinto de la política de aquel que usa frecuentemente y el contraste se manifiesta en esa decepción, que no sabe ocultar.»

A esta desmoralización —que también hay que conectarla en un análisis causalista y explicativo con el desarrollo de los debates en materia agraria— colabora la línea editorial de un excelente periódico, un diario de las características y autoridad análogas a un *The Manchester Guardian* o un *Le Monde: El Sol*. A éste, el proyecto se le antojaba, y hemos de reconocer que no gratuitamente, una especie de mosaico con el que «a nada práctico será posible llegar». «Por si fuera poco arriesgado crear —con arbitrariedad, pero al fin y al cabo con cierta uniformidad— distritos medianos, se hace pública ahora una nueva modificación del proyecto, según la cual habrá no sólo circunscripciones trazadas a capricho, sino circunscripciones de todas clases: mayores y menores; de muchos y de pocos diputados. Y en ellas se aplicarán sistemas electorales diversos: aquí, el mayoritario; allá, el proporcional... ¿Parecerá excesivo que tachemos de impertinente el propósito? Creemos que su propio exceso hará reflexionar a los autores del proyecto, y que éste recibirá una nueva reelaboración que compagine los deseos políticos de los actuales usuarios del poder público con el decoro que a éste corresponde siempre» (13 de agosto de 1935).

Con todo, Giménez Fernández no abandonaría la inspiración inicial en la búsqueda y consecución de un sistema de R.P. para España ni el ideal que ello significaba: desmantelamiento efectivo del caciquismo, formación

(77) J. CHAPAPRIETA: *La paz fue posible. Memorias de un político*, Edit. Ariel, Barcelona, 1971, pág. 400.

de coaliciones homogéneas, fortalecimiento de los partidos y del régimen republicano, así como la evitación del aplastamiento entre las dos Españas políticas, que eran en el fondo y en el nervio las Españas vitales (78). La prueba más autenticadora de su empeño estará en conseguir, contra los deseos de Armasa, que para el día 20 Lerroux ordene el dictamen del proyecto presentado como voto particular al de Samper. Dos días antes, de acuerdo con las notas halladas en su Archivo, el criterio de las minorías expresado por sus representantes durante la reunión habida en la sede de la Presidencia es el que sigue:

a) Sistema electoral: Votaron por voto restringido, Lazcano (agrario) y Martínez (melquiadista); por el cociente repartido, Salvador (Izquierda), Trías de Bes (Lliga), Gil Brandón (Popular) y Puig (Radical).

b) División electoral: Por la circunscripción actual, Lazcano y Salvador; limitado a nueve el número máximo de puestos, Trías de Bes, Gil Brandón, Martínez y Puig.

c) Fijación de quórum mínimo: Por uno del 15 por 100, Salvador y Gil Brandón; por su no implantación, Lazcano, Martínez y Puig.

d) Clase de voto: Por el de lista, Trías y Salvador; por el nominativo, Lazcano, Martínez y Puig.

e) Preferencia para la proclamación de candidatos: por unanimidad se acuerda que los puestos impares de cada lista sean para un sistema y los pares para el otro. Anteponen el número de votos nominativos Lazcano y Puig; y el orden de lista al de votos nominativos, Trías, Gil Brandón, Martínez y Salvador.

f) Asociación de listas: Votan a favor de su establecimiento con arreglo al voto particular de Giménez Fernández, Lazcano, Gil Brandón, Martínez, Puig, y en contra, Trías y Salvador.

Las observaciones recogidas en esta última sesión indican hasta qué punto quedan aún pendientes de armonizar posiciones en temas clave. El 20 de julio, cuando se ordene el pase a dictamen del proyecto, *Heraldo de Madrid* manifestará su desconfianza: «Preparémonos, pues, a enfrentarnos con una ley llena de cepos, de encrucijadas y sorpresas para que el sufragio, sea cual fuera, asuma la significación que más convenga a los que la preparan.» Juicio enormemente crudo, pero que acierta de pleno en el siguiente añadido: «Consideramos esencial en la nueva ley que se huya de un excesivo predominio

(78) Véase, con anterioridad, *La Voz* (Madrid), 18-X-35, «Por los pasillos. Declaraciones del señor Giménez Fernández»; *ABC* (Madrid), 19-X-35, «El señor Giménez Fernández habla de las ventajas del sistema proporcional».

de las mayorías. Una política de grandes bandos puede ser fatal para la institución democrática. Su primera consecuencia es un tejer y destejer interminable, acarreado, lógicamente, primero el excepticismo y luego la desesperación del país» (79).

En cualquier caso, recibida o no esta advertencia, la nueva etapa que ahora arranca con la fase de dictamen del proyecto no modifica sustancialmente la posición de sus protagonistas, habiéndose de registrar continuos y decididos intentos de desmoronamiento del espíritu y la letra de la reforma, fundamentalmente por medio de regresivos contraproyectos obra de los diputados gallegos Gil Brandón y Lazcano. Trías de Bes comentará al respecto: «Es interessant remarcar que els dos redactors del susdit projecte eren diputats gallecs. I be; la representació gallega ha tingut una decisiva influencia en l'obstrucció de la reforma electoral» (80). Digamos también que en cuestión de conservación de intereses, Lazcano, diputado agrario por Lugo, coincidirá con el azañista Emilio González López, diputado coruñés.

Y si estos datos vienen a aparecer aquí en una delimitación de responsabilidades, bueno será repetir dos nombres dados ya, grandes contribuyentes en la demora de la discusión y estudio del articulado del proyecto, que al cabo quedará condenado en sus manos a un casi indefectible fracaso: Santiago Alba, de gran ascendencia en los círculos radicales y decidido defensor del S.M., y Francisco Portela Valladares, extraparlamentario que a su paso por el Ministerio de la Gobernación se preocupó, como apuntamos, por enraizar la discusión en el tema de las circunscripciones y resucitar las de tipo medio y corto. Ambos personajes, así considerados, sin necesidad de acudir a la mención de sus cargos como presidentes del Congreso y del Consejo de Ministros, donde a uno faltó la diligencia parlamentaria de un *chairman* y a otro le cumple haber sido puente para las elecciones del 36, representaron los dos más importantes pilares para la subsistencia de la antigua Ley. Por extensión, junto a estas responsabilidades individualizadas, las de carácter colectivo, esto es, la del Gobierno Lerroux en su totalidad, en el que la presencia del ministro de la Guerra, Gil-Robles, para nada se hizo notar en orden a un más fluido desarrollo de cuanto venimos relatando.

A Lerroux, derribado por las superpuestas «olas de gases asfixiantes» de los escándalos del Straperlo y Nombela, sucedería un independiente sin asignación de grupo, Joaquín Chapaprieta. Su llegada, por lo que hace a nuestro asunto, tampoco abrirá las compuertas al estancamiento en que la reforma se halla.

(79) Véase el editorial de *Heraldo de Madrid*, ed. de 20-VI-35.

(80) *La Veu de Catalunya* (Barcelona), «La llei electoral...», cit., ed. de 22-III-36.

Pero al lado de la novedad que plantea el acceso al poder de un hombre aislado y sin respaldo autónomo en un grupo parlamentario de propia dirección, otra más a ser tenida en consideración: el regreso a la vida parlamentaria de los grupos de izquierda. Los actos multitudinarios de Mestalla y Comillas convocados por Azaña inducen a Martínez Barrio, de común con aquél, a planificar sobre la oportunidad de resucitar el conglomerado electoral del 31, pensamiento en el que sintonizan Prieto y otros sectores de la izquierda española (81). Ello, que marcará el principio de un nuevo entendimiento entre Azaña y Prieto, produce, a juicio de Trías de Bes, la puesta en marcha —en lo tocante a reforma electoral— de una consigna clara y definitiva. Manuel Blasco Garzón, vicepresidente de Unión Republicana, declarará: «Contra el proyecto electoral actual haremos una obstrucción cerrada. No nos negaremos a ninguna fórmula que esté cerca de las directrices o principios que acabo de enunciar, ni tampoco a nada que represente concordia que no infrinja lo capital de nuestro pensamiento, es decir, llegar al régimen de mayorías con modificaciones que permitan una mejor distribución de mayorías y minorías, supresión del quórum y supresión de la segunda vuelta» (82). Esto es, un planteamiento básicamente inverso al mantenido y aprobado por las Constituyentes, lo que no puede sino sorprender absolutamente. Para el mencionado representante de la Lliga, la explicación y valoración de estas actitudes se apoya en una meta de extraordinaria trascendencia: «Impedir por qualsevol intent de reforma que impossibilités de coalició. El senyor Chapaprieta, inconscientement, per una manca de visió política inconcebible o be deliberadament, perquè per al seu cas particular —l'elecció de Alacant— no li convingues la reforma —totes dues hipòtesis poden ésser realitat—, seguda admirablement el pla preconcebut de les esquerres. El senyor Gil-Robles no fe res per contrarestar aquesta actuació del president del Consell, ell i únicament ell podia evitar-ho» (83).

Efectivamente, Chapaprieta continuó celebrando reuniones, cambiando impresiones, ampliando consultas y a veces descubriendo imprudentes discrepancias con la Presidencia de la República en torno al asunto electoral. Así, por ejemplo, el 11 de octubre, cuando durante la reunión en la sede de la

(81) Véanse los artículos escritos en París por Prieto y reproducidos en *La Libertad* (Madrid), *El Mercantil Valenciano* y *El Liberal* (Bilbao), titulados «Mi derecho a opinar», 24-V-35; «La amnistía, a base de la coalición electoral», 25-V-35; «Valor de la acción parlamentaria», 26-V-35, y «La planta exótica del caudillismo», 29-V-35. También en relación a ellos, «Los artículos de Prieto», por F. Vidal, en *El Popular* (Málaga), 1-VI-35.

(82) *El Popular* (Málaga), 25-VII-35.

(83) Véase *supra*, nota 80.

Presidencia del Consejo puso de relieve su disconformidad con el S.P., frente a Gil-Robles y Rahola, cedistas y catalanistas, imprescindibles puntos de apoyo parlamentario para dar estado legal a sus proyectos fiscales. Alcalá Zamora, por otra parte, el día mismo de la toma de posesión de aquel Gobierno había expresado puntualmente su deseo de que la discusión y aprobación de la reforma electoral fuera acometida sin más dilación, y si es muy cierto que constitucionalmente no podía requerir al ejecutivo en sus tareas gubernamentales, en las frecuentísimas consultas que Chapaprieta sostuvo con él —lo uno por lo otro—, tampoco parece que insistiera nuevamente demasiado en el problema electoral, sin ignorar por añadidura sus muchas reservas hacia el proyecto de Giménez Fernández al tiempo de su presentación, según aparece en alguna anotación del Diario de éste.

Quien verdaderamente no dejó de insistir en la trascendencia de la reforma, «capital problema parlamentario» la llamó, fue el mismo Giménez Fernández. A mediados de octubre escribía al respecto: «Quien estime que la solución de nuestros problemas está en la lucha a muerte entre derechas, más o menos legítimas, e izquierdas, más o menos justificadas, opte por el S.M., cuanto más mayoritario mejor; quien quiera una política templada, de convivencia civil, que no es contubernio político, sólo puede defender el S.P. Aquél lo polariza todo en dos grandes masas, donde naturalmente florecen los extremismos y se desdibujan hasta desaparecer las tonalidades medias. Este permite que todo grupo ideológico tenga una representación propia, que luego no le discutirán los que fueron con él en la inevitable coalición fruto del régimen mayoritario. Así pues, que los extremismos propugnen el régimen mayoritario, es lógico; que lo defiendan la Ceda, los radicales, Unión Republicana, los progresistas o los conservadores, es inexplicable... Así está planteado el actual problema de la reforma electoral, lógicamente pensando, las actitudes que debían ser en todas las materias claras y definidas. De un lado, el caciquismo, el extremismo, el personalismo y la habilidad electorera. De otro, las convicciones, la convivencia, el bien común, el juego limpio. Pero ni aun la revolución consiguió desarraigar las malas costumbres políticas. Y hoy levantan cabeza y amenazan la paz pública los mismos sórdidos intereses y los mismos desvaríos ideológicos que hundieron la Monarquía y, si Dios no lo remedia, al desprestigiar el régimen representativo y democrático, pueden hundir la República y, con ella, cuanto de cultura española, en el más amplio concepto, se ha podido salvar» (84).

En esta atmósfera gubernamental, y bajo el propósito antes enunciado, la

(84) *Diario de Málaga*, 19-X-35, «La reforma electoral, capital problema parlamentario», por M. Giménez Fernández.

izquierda en nada se distinguió por colaborar en evitar lo que con timbre de presagio anunciaba Giménez Fernández. Basta sólo remontarnos al mes de septiembre anterior para observar que ni siquiera reavivó al proyecto el apoyo moral que Besteiro pudo haberle brindado. Por entonces se hizo consulta, a través de fuente cercana, para indagar la opinión del que fuera Presidente de las Cortes, y la respuesta fue que «un proyecto basado sobre la R.P. inspiraba muy pocas ilusiones a don Julián Besteiro» (85).

Estas acotaciones nos parecen imprescindibles para juzgar los resultados de la reunión de 16 de noviembre. En ella, el catalanista Ventosa lograría que se aceptara el sistema propuesto por Giménez Fernández en los distritos de Madrid y Barcelona. Cuando se pasó a dictaminar esta fórmula, Armasa aún continuaba interesado en que la reforma no saliera adelante, y la izquierda, que había aceptado el acuerdo, dará marcha atrás. Al referir Trías de Bes estos lamentables espectáculos a Gil-Robles, éste contestaría: «En definitiva, poca importancia puede tener, porque lo importante es tener la opinión, que el procedimiento para encauzarla es cosa secundaria...» «Continuave vivint en el país de las frases», apostillará. Pocos días más tarde, Giménez Fernández dimitiría de la Comisión dictaminadora airadamente (86).

Ya sin su intervención, la última reunión en torno a la reforma de la Ley Electoral se celebrará el 23 de noviembre. Acudirán Lerroux, Martínez de Velasco, Rahola, Melquíades Alvarez y Chapaprieta. Convocada en la sede de la Presidencia, dará comienzo a las cinco de la tarde para levantarse a las seis y veinticinco.

La edición de *ABC* del día siguiente informaba publicando el comunicado entregado por el presidente del Consejo a la prensa. «Hemos hablado, mejor dicho, han hablado ellos —declaraba—, de las reuniones celebradas por los grupos parlamentarios para fijar el criterio de las minorías con relación a la Ley Electoral, y en principio hemos examinado aquello en lo que estaban todos de acuerdo y en lo que diferían sus criterios, y tomado como base los puntos en que estaban todos conformes, se llevará una ponencia al Consejo de Ministros el martes próximo, que una vez aprobada, bien en forma de enmienda o como voto particular, modifique el dictamen de la Comisión de Presidencia. De los detalles del acuerdo habrá que deliberar en dicho Consejo, y este acuerdo se comunicará a la Comisión cuando regrese de París su presidente, señor Armasa, lo que al parecer ocurrirá el miércoles o el jue-

(85) *El Liberal* (Madrid), 29-IX-35, «La reforma de la ley electoral».

(86) *La Veu de Catalunya* (Barcelona), 25-III-36, «La llei electoral...», cit. Véase también *El Cronista* (Málaga), 12-X-35, «Sobre los comentarios de la fórmula electoral propuesta por el Gobierno. El señor Gil-Robles dice que lo interesante es conocer los movimientos y latidos de la opinión».

ves. Dentro, pues, de la semana que viene quedará ultimado este asunto y en la siguiente se llevará al Salón de Sesiones.» No fue así y el Gobierno Chapaprieta, que tan meticulosamente tenía ahora previstos los pasos a dar, caería el 10 de diciembre. Sabemos, no obstante, que el acuerdo tomado el 23 del mes anterior consistió en aceptar el régimen mayoritario sin segunda vuelta ni quórum para las elecciones generales y ensayar el sistema de R.P. para las poblaciones de mayor densidad demográfica en las municipales. También que el jefe del Gobierno se inclinó más a la adaptación de la Ley Maura que a cualquier otra alternativa. Gil-Robles abogó por el sistema mixto, según cabe deducir de lo dispuesto en la reunión de la MPA del 21 anterior (87). Melquíades Alvarez anunció la presentación de varios votos particulares al objeto de que la división electoral por circunscripciones se realizara de tal modo que en todas el número de puestos a elegir oscilara entre cinco y diez. Lerroux, pensando muy seguramente en la protección del interés personal tras el deterioro político de los recientes escándalos, propuso el «voto acumulado», sistema que rigió en otro tiempo en España y merced al cual podían ser votadas personas que no figuraran en las candidaturas, computándose los votos que recibieran en todo el país. Por último, el referido diario monárquico recogía una «ingeniosa» frase de Gil-Robles dirigida a los periodistas a la salida de la reunión: «¿No les parece a ustedes que ya es mucho hablar de política? Hablen ustedes de toros, de fútbol o de otras cosas.»

Ese mismo día 23 de noviembre, mientras tenía lugar la breve reunión mencionada, aparecía en varios diarios nacionales (88) un artículo de F. Casares cuyo título respondía a la interrogante de cuándo se pondría verdaderamente en marcha la Ley de Reforma Electoral. Lo más interesante de su crónica es el esclarecimiento y la denuncia de la anterior reunión del 16 de

(87) Véase *La Unión Mercantil* (Málaga), 22-IX-35, «Se reunió la MPA». Para la información, en general, sección de partidos en cualquier periódico nacional.

(88) Véase *La Unión Mercantil* (Málaga), y *Diario de Málaga*, 23-XI-35, «¿Cuándo se va a poner en marcha la ley electoral?», por F. Casares. También *Diario de Málaga*, 23-XI-35, «Temas del momento. Hacia el suicidio de las derechas», por F. Casares, donde se lee: «Lo importante, lo trascendental al considerar las perspectivas, al examinar objetivamente las consecuencias de la unión a que se ha llegado en el campo de la izquierda, es que el triunfo electoral se les presenta fácil. Casi nos atreveríamos a afirmar que seguro. Y que ese triunfo representará un bienio multiplicado por cuatro o cinco veces, por su extensión y su intensidad. La política española, por la cantidad de pasión que en ella se ha puesto en los últimos años, por los derroteros por que se ha deslizado, por el egoísmo y la ambición de unos y la ignorancia y la ilusión de otros, ha llegado a concretarse en este dilema: o dictadura revolucionaria o triunfo contrarrevolucionario.»

ese mismo mes, en la que el tema electoral no había resultado ser el auténtico móvil que congregara para la ocasión a los asistentes. «Los mismos jefes —señala— han aceptado después que habían sido convocados para tratar de las posibilidades de la obra económica, de la ordenación de los debates y de la actitud que, en definitiva, hayan de adoptar los grupos de clasificación mayoritaria... La alusión a la Ley Electoral no fue, por tanto, más que un pretexto.» Y añadía: «Si la anticipación de esa Ley a las demás, como se pretendía a fines de septiembre, podía parecer exagerada, este abandono de ahora no tiene justificación. El presidente de la República lo había hecho ver así a los ministros al recordarles, en el último Consejo de Palacio, la necesidad de afrontar sin más retrasos la discusión de la ley reformadora.»

Esta necesidad, sin embargo, no se estimó tampoco el 23 siguiente. O mejor dicho, aquella necesidad era ya un inconveniente a los ojos de los grupos que preparaban desde hacía casi un mes la precampaña de las elecciones que llegarían en 1936, convencidos de que eran mayores las ventajas que reportaría el S.M. El mismo Casares es consciente del momento electoralista que en toda España se vive ya y, radicalizando su defensa de la R.P., pasará a construir sus habituales crónicas, poco más tarde, con encabezamientos como éste: «¿Se va a regalar a las izquierdas la Ley Electoral que les conviene? Antes de hacer eso, más vale entregarles España para que terminen de despedazarla» (89).

Testigo también de ese mismo ambiente, Giménez Fernández, aprovechando una visita a Málaga declararía al redactor político de *La Unión Mercantil*: es urgente y preciso «centrar la política y evitar los bandazos que están destruyendo la historia de España desde hace más de un siglo», para apostillar: «Yo estimo la peor desgracia que puede ocurrir a España que las nuevas elecciones se hicieran en ese plan, porque volveríamos a lo que he dado en llamar la lucha de los antipartidos y en cada uno de los campos habría hombres más separados entre sí de lo que pudiesen estar con algunos del campo contrario. Ello traería un lamentable confucionismo, los predominios de los extremos destructivos, y la política española, en vez de centrarse, continuaría en este plan convulsivo a que nos acostumbró el bienio; porque sus hombres no supieron aprovechar aquella ocasión que fue única en la historia de España.» Una aseveración quizá, esta última, excesiva, pero no incierta,

(89) Véase la evolución de la serie aparecida en *Diario de Málaga*, firmada por F. Casares, en las eds. de 30-XI, 11, 26 y 27-XII-35, con los siguientes títulos: «Temas del momento: ¿Se va a regalar a las izquierdas la ley electoral que les conviene? Antes de hacer eso, más vale entregarles España para que terminen de despedazarla»; «Temas del momento: Hay que evitar la gran catástrofe»; «Temas del momento: El peligro de la lucha triangular en las próximas elecciones».

sino por presentada como exclusiva responsabilidad de las izquierdas. A pesar de todo, su diagnóstico será exacto y hasta clarividente cuando afirme que con el S.M. «ir a las elecciones formados en dos frentes únicos, derechas e izquierdas, es lo más grave que puede sucederle a España» (90).

Tras toda la labor desplegada por Giménez Fernández desde el mes de enero, en las reuniones de 16 y 23 de noviembre se agotó la posibilidad de haber conjurado ese enfrentamiento. Un ideal arduamente defendido desde los tiempos juveniles de su formación universitaria no lograba ser trasladado a la práctica. Quedaría a salvo su profunda vocación por el sistema de representación proporcional que, como expresión independiente y desinteresada, constituye su mejor contribución a la modernización del Derecho electoral en España. Con la *non nata* reforma del 35 se había pretendido el robustecimiento de los partidos con programas, con ideario, y el debilitamiento del caduco y peligroso culto al personalismo mesiánico, consciente de que «el régimen político de España no llegará a ser perfecto mientras los partidos no lo sean. Y conste —agregaba— que yo defiendo este sistema con absoluto desinterés. Si mi nombre saliese triunfante en unas próximas elecciones, ello representaría para mí el mayor sacrificio y uno de los más grandes contratiempos que me pueden ocurrir. Sólo habría para mí, en ese caso, una compensación. Y es que el triunfo representaría el predominio de la tendencia que yo represento dentro de la Ceda. Si me derrotasen, lo celebraría, porque me retiraría de la actividad política, de la que estoy realmente harto. Yo no sirvo para esto...» (91).

Los comicios del 36, a los que concurre no sin serias dudas acerca del apoyo de Gil-Robles, le conferirían un acta de diputado en Segovia. La Cámara, en tempestuosas sesiones, aún escuchó la voz de quien hizo lo que debía por intentar salvar el trance a que una especie de fuerza telúrica, en azotadora vorágine de pasiones, pareció haber marcado la historia de aquella época.

(90) Véase *La Unión Mercantil* (Málaga), 1-XII-35, «Lo que nos dicen», por M. García Santos.

(91) Véase *supra*, nota 75.